



AGLOMERADOS SUBNORMAIS E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA CIDADE DE ITABUNA

Subnormal agglomerates and the municipal master plan of the city of Itabuna

Christiana Cabicieri Profice

Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2410356941075360> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1972-9622>

E-mail: ccprofice@uesc.br

Andrea da Silva Gomes

Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8998580012215576> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9645-0898>

E-mail: asgomes@uesc.br

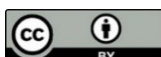
Fernanda Luna

Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6037181756838492> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7094-0749>

E-mail: ferlandaluna@hotmail.com

Trabalho enviado em 11 de maio de 2022 e aceito em 06 de dezembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 2134-2160.

Christiana Cabicieri Profice, Andrea da Silva Gomes e Fernanda Luna DOI: 10.12957/rdc.2023.67175 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O desordenado crescimento urbano construiu muros invisíveis, dividindo a população entre aquela que pode usufruir dos bens e serviços que o sistema urbano dispõe, e a outra parcela da sociedade que vive à margem deste processo. A partir disso, surgiram as residências alocadas em regiões precárias e com ínfimo acesso a serviços básicos, denominada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de aglomerados subnormais. Para orientar os gestores, o Estatuto da Cidade discorreu sobre o Plano Diretor, e a função deste instrumento para a organização e gestão da cidade, principalmente na alocação residencial da população. Nesse contexto, adentramos na realidade de Itabuna, município localizado na região sul da Bahia, que no lapso temporal de 10 anos vivenciou um crescimento dos bairros considerados aglomerados subnormais, situação agravada pelo Plano Diretor Municipal vigente que não representa a realidade enfrentada pela população. Dessa forma, a presente pesquisa busca discutir como uma legislação municipal coerente e atualizada ecoa nas temáticas sociais e econômicas e, quando essa correspondência não ocorre, a lei apenas cumpre uma mera formalidade legal e deixa de atender o que há de mais importante na cidade, que são as pessoas e a forma como estão residindo nos centros urbanos.

Palavras-chave: cidades, aglomerados subnormais, plano diretor, direito à cidade.

ABSTRACT

Disorderly urban growth has built invisible walls, dividing the population between those who can enjoy the goods and services that the urban system provides, and the other part of society that lives on the margins of this process. As a result, there are residences located in precarious regions and with very little access to basic services, called subnormal agglomerations by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). To guide the administrators, the City Statute discussed the Master Plan, and the function of this instrument for the organization and management of the city, especially in the residential allocation of the population. In this context, we entered the reality of Itabuna, a municipality located in southern Bahia, which in the lapse of 10 years experienced a growth of neighborhoods considered subnormal settlements, a situation aggravated by the current Municipal Master Plan that does not represent the reality faced by the population. In this way, this research seeks to discuss how coherent and up-to-date municipal legislation resonates with social and economic issues, and when this correspondence does not occur, the law merely fulfills a legal formality and fails to attend to what is most important in the city, which are the people and the way they live in the urban centers.

Keywords: cities, subnormal agglomerates, master plan, right to the city.



1. INTRODUÇÃO

O processo caótico em que se deu a urbanização do Brasil reflete a realidade posta no que diz respeito às questões relativas às projeções das cidades no seu sentido estrutural e social. Dessa forma, as políticas públicas urbanas encontram um norte no Estatuto das Cidades, no entanto, apenas o surgimento de novos parâmetros legislativos não foi suficiente para executar e sanar as necessidades. Nesta senda, não basta termos o subsídio legal se não há implementação destes a fim de tornar tal realidade palpável.

Como consequência de uma urbanização acelerada e ausência de gerenciamento de políticas públicas urbanísticas, os centros urbanos passaram a retratar as suas desigualdades, principalmente nas áreas em que a população tem firmado residência. A partir disso, surgem os aglomerados subnormais, caracterizados por: “uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação”,¹ despontam como resultado deste processo.

Este estudo considera a realidade de Itabuna, localizada na região imediata de Itabuna e Ilhéus no sul do estado da Bahia, com uma área de 401,03 km², e uma população estimada no ano de 2016 de 220.386 mil habitantes, sendo 97,5% no centro urbano². No que concerne à disponibilização de serviços básicos, apenas 69,07% dos domicílios são atendidos pelo esgotamento sanitário e somente 24,88% do esgoto recebe o tratamento adequado. Por consequência da ineficiência desses serviços, os índices de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias e do aparelho respiratória são respectivamente, 5,75% e 21,85%. Tais dados demonstram que, em primeira instância, a melhoria na qualidade sanitária e da saúde da população, perpassa também, por uma legislação que enfrente as especificidades locais e políticas públicas capazes de tornar o texto da lei uma realidade no centro urbano.

O presente estudo analisa como a ausência de correspondência entre a legislação vigente e a realidade local pode provocar uma dissonância para além da infraestrutura habitacional, posto que, especificamente, quando se trata de Plano Diretor Municipal, este deve estar atento às transformações estruturais da cidade, bem como sociais e econômicas, tendo em vista que todas estas searas estão intimamente interligadas. Sendo assim, este artigo busca demonstrar como a inadequação da legislação

¹Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/157_88-aglomerados-subnormais.html>. Acesso 05 de nov. 2019.

² IBGE: Monografias Municipais. [S. l.], Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2980/momun_ne_ba_itabuna.pdf. Acesso em: 8 fev. 2021.



municipal a realidade vivenciada pelo município promove a inviabilização do gerenciamento de políticas públicas, tendo em vista que, a supressão de bairro e localidades que deveriam ser abarcadas pela lei, promove a invisibilização desta parcela da população, que deixa de ser assistida pela regulamentação jurídica e pelo processo de tomada de decisão e governança.

Destaca-se que quando há consonância entre a legislação que ordena as questões urbanísticas dentro do município, a norma torna-se instrumento eficaz para a promoção de políticas públicas. As cidades que conseguem viabilizar essas duas faces, expandem a promoção de direitos, fruição da cidadania e proporciona uma estrutura urbana que garanta aos cidadãos a utilização dos espaços e a oportunidade de vivenciar condições básicas de moradia e serviços públicos. Ainda que pareça utopia tal realidade, municípios brasileiros já conseguiram demonstrar que é possível dinamizar os espaços públicos e se desenvolver sem a lapidação da população que já se encontra em condição de vulnerabilidade. Segundo o Urban System³ o município de Santos, no estado de São Paulo, ocupou o primeiro lugar em planejamento urbano no país no ano de 2017, e a partir da referência de um plano diretor estratégico, ampliação da lei de zoneamento, transporte público, esgotamento sanitário e outras perspectivas que compõem o estar e viver na cidade, segundo a corrente teórica defendida por Lefebvre (1978).

O desafio para encadear as inúmeras faces da gestão urbana, apresenta-se ainda maiores obstáculos em cidades de médio e pequeno porte. A Confederação Nacional de Municípios⁴ pontuou que para além dos instrumentos urbanístico, jurídicos e tributários disponíveis para conformação da estruturação da política pública urbana municipal, é necessário analisar a capacidade de cada município dentro da perspectiva proposta no documento de recomendação elaborado, que abrange a aplicabilidade, natureza, magnitude, temporalidade, duração e abrangência da área em questão (CNM, 2015).

Adentrando no cenário municipal objeto do estudo, considerando o lapso temporal de 2010 até 2019, a quantidade de residências em condição de aglomerados subnormais cresceu de forma desordenada em Itabuna, tornando-se uma problemática que necessita de atenção do poder público, dado as dificuldades dessas áreas no enfrentamento à pandemia da Covid-19. Sendo assim, além de trazer a tona o debate sobre as questões urbanas e habitacionais dentro do município, esta pesquisa também demonstra quais localidades na cidade de Itabuna estão caracterizadas como aglomerados subnormais e

³ Prefeitura de Santos. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-e-1o-lugar-do-brasil-em-planejamento-urbano>. Acesso em: 10 nov, 2022.

⁴ Confederação Nacional de Municípios – CNM. Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. – Brasília: CNM, 2015.

a referências destas áreas no Plano Diretor Municipal de Itabuna, constituindo o subsídio necessário para a atualização do plano diretor conforme as demandas atuais da infraestrutura urbana, bem como da população.

2. CIDADES, URBANIZAÇÃO E AGLOMERADOS SUBNORMAIS

2.1 O processo de segregação espacial

As contradições das cidades são permeadas pelos processos econômicos que a circundam. A cidade desordenada tornou-se um novo aspecto de encarar o espaço urbano e as diferentes classes que coexistem (BARBOSA, 2007), de um lado da esfera, vivendo, e de outro lado, as que lutam para sobreviver. O espaço hoje fragmentado é resultado de um processo de desindustrialização, marcado pela escassez de investimento em recursos básicos para determinada parte da população, fazendo do lado atrativo da cidade o crescimento vertical e acelerado, deixando os centros urbanos cada vez mais cobiçados.

Os movimentos performáticos (BARBOSA, 2007) para que os centros urbanos ganhassem a notoriedade necessária para atrair investimentos, retirou a humanidade para fazer da cidade apenas estoques de concreto. Sob esta ótica, os arranjos urbanos estabelecidos nas cidades se organizaram para atender interesses muito específicos, qual seja, para o fluxo de bens e serviços.

Novos imperativos da eficiência e rentabilidade começam a ganhar corpo dos dispositivos urbanísticos destinados a realizar a performance mimetizada dos lugares. A racionalidade econômica define o monumentalismo arquitetônico para erigir uma “ética de mérito”, em que ao agradável e o segurança desempenham papéis decisivos. (BARBOSA, 2011, p. 127).

Com a criação da cidade enquanto produto de circulação de massa, por consequência, a organização urbana é cadenciada pelos ditames econômicos, atendendo às exigências do mercado, às tendências de modernidade, às influências do marketing e de tudo aquilo que é sinônimo de sucesso. Na esteira desse processo, parte da população estará ocupando cada vez menos espaços regulares e sendo tolhida de serviços desde os de acesso à água potável até os bancários e comerciais.

Neste sentido, a lógica do mercado, a qual tem como uma das premissas a concorrência e maximização, as empresas passaram a se estabelecer nos lugares em que são mais atrativos para a sua atividade, prezando pelos incentivos fiscais, infraestrutura e uma regulamentação trabalhista silente (SANTOS, 1999).



Esta nova reorganização socioespacial, além da realocação dos espaços produtivos promoveu, consequentemente, novas dinâmicas ocupacionais da população (LIMONAD, 2011). A partir dessa nova configuração, as questões atinentes à urbanização não mais compreendiam o processo de desenvolvimento econômico, tecnológico e social, mas, de tal forma que o espaço seria o fator preponderante nesta conjuntura. Em consequência disso, a malha urbana foi dilacerada com a subutilização de determinados territórios (LEFEVRE, 1978).

O problema que se impõe no presente é o teor das transformações da matriz espacial-temporal da organização social, empresarial e territorial decorrentes das revoluções informacional, genética e energética, que tender a tornas nosso instrumental analítico obsoleto e contribuem para gerar um novo paradigma que os leva a considerar o urbano em escala territorial.

[...]

As transformações na distribuição das atividades produtivas e da população, materializadas espacialmente como formas de desenvolvimento urbano, em diferentes níveis e escalas, seriam resultantes tanto da lógica da ação do Estado, de distintos capitais (empresas), entre os quais o industrial, agroindustrial e em particular o imobiliário, quanto das estratégias de localização e distribuição da força de trabalho. (LIMONAD, 2011, p.148).

Sob esta ótica, Milton Santos revela que as cidades tornaram-se centros de condensação financeira (SANTOS, 2007), no qual o capital humano é considerado um subinvestimento. Partindo dessa mesma construção teórica, a necessidade das cidades se adequarem aos grandes centros urbanos internacionais, que serviram de modelo para a construção e reconstrução urbano não considerou, pois, as especificidades locais, no que tange a estrutura social e econômica vivenciada pelo país.

Esse processo de reestruturação urbana vem imponho às cidades um catálogo de formas repetitivas e diluidoras das diferenças socioculturais qualitativas. [...] O Pelourinho (Salvador/BA) é um caso exemplar desse processo de substituição social, pois a “requalificação urbanística” implicou a transferência de 90% de seus antigos moradores. (BARBOSA, 2007, p.130).

A nova estruturação urbanística, conceituada por Santos (1999) como privação de direitos, configurando um *apartheid* urbano, processo este que alimentou a segregação do espaço e delegou a grande parcela da população a viver à margem de recursos, investimentos, melhorias e das benesses dos centros. Para organizar a nova arquitetura da cidade, foram construídos abismos alimentados pelo afastamento dos indesejáveis (SANTOS, 2007).

As práticas de *apartheid* urbano se amparam no objetivo, sempre pretendo, de defender o cidadão-consumidor da “barbárie” instaurada pela desintegração do

tecido social das ameaças de não-governabilidade da cidade desordenada. Tais ações discricionárias são notoriamente acompanhadas pela violência policial do Estado e das corporações privadas de segurança, com o objetivo de garantir a “civildade” local e privada na cidade. Trata-se de um processo ideológico-policial que vem definindo situações de exceção e “estados de sítio” que são decretadas nas ações de controle e pressão, sobre determinados territórios urbanos, sobretudo os que configuram os espaços populares, como favelas, subúrbios, periferias e quarteirões étnicos (SANTOS, 2007, p.132).

Os bolsões de pobreza e o encarceramento da população às margens do desenvolvimento urbano converteram-se em uma estrutura que fomenta as mazelas e caminha em sentido contrário a fruição do direito à cidade. As demarcações visíveis e invisíveis que delineiam as cidades promovem a estigmatização da população que reside em condições precárias, reproduzindo em escala as desigualdades de uma cidade que não é vivenciada por todos da mesma forma.

A estrutura secundária urbana, denominada de aglomerados subnormais, é resultado deste processo segmentado da apropriação do território. A cidade e a sua correção com a vida em comunidade foi desvencilhada do sentido de partilha, ficando novos pilares de participação na construção e desenvolvimento, no qual ocorrem apenas encontro e convivência dos espaços comuns a determinados grupos. A distância então passou a ser a unidade de medida mais utilizada para falar de centro e periferia.

3. AGLOMERADOS SUBNORMAIS E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA CIDADE DE ITABUNA

3.1 Aglomerados Subnormais na cidade de Itabuna

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desde o ano de 1987, adotou o termo aglomerados urbanos para tratar as formas residenciais oriundas do processo de concentração urbana, definindo como: “Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação”.⁵

⁵IBGE Aglomerados Subnormais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>>. Acesso 05 de nov.2020.



Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2010, 6% da população do país (11 425 644 pessoas)⁶ residem em aglomerações subnormais, na Bahia os dados revelam 9,4%.⁷ Confrontando com os dados de 2019, constata-se o crescimento de 6% para 10,62%.

A partir de tais dados, apresentam-se as condições de infraestrutura que a população que reside em aglomerados subnormais enfrenta, bem como a avaliação do acesso a serviços essenciais como, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica.

Quadro 1 - Evolução dos aglomerados subnormais no Brasil.

Número de aglomerados subnormais no Brasil			
Ano	Municípios com aglomerados subnormais	Total de aglomerados subnormais	Domicílios ocupados em aglomerados subnormais
2010	323	6 329	3 224 529
2019	734	13 515	5 127 747

Fonte: IBGE, 2019. Elaboração própria.

O vertiginoso crescimento dos aglomerados subnormais em um lapso temporal de quase 10 anos, verificado a partir da análise dos dados preliminares do IBGE (Quadro 1), representa o modo 13 151 como às intervenções urbanas estão alargando, causando uma cisão na malha urbana (PEIXOTO, 2009). As novas funções das cidades não tem enfrentado a questão residencial como um foco de preocupação, apesar dos avanços legislativos e da criação de órgãos criados intencionalmente para cuidar dessa temática, como o Ministério das cidades (MARICATO, 2007).

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto,

⁶IBGE. Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 10 nov. 2020.

⁷ IBGE. Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 10 nov. 2020.

drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana - mobilidade e trânsito.⁸

A política habitacional de interesse social brasileira que, em 2009, foi assumida pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) não foi suficiente para conter a expansão das residências irregulares, sofrendo severas críticas quanto à sua real intencionalidade, uma discussão que paira entre o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) *versus* o desenvolvimento econômico do país (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013). No ano de 2021, o mencionado programa ganhou novas diretrizes e passou a chamar Casa Verde e Amarela.⁹

O município de Itabuna desponta na Região de Influência Imediata (RII Ilhéus-Itabuna), seja pela concentração da população na área urbana, como também pelo recorte socioeconômico revelado através de estudos sob a ótica da pobreza multidimensional, em que foi possível constatar a desigualdade de renda e a infraestrutura de serviços públicos essenciais deficitária que enfrenta a população, que é uma reflexo da falência de políticas públicas e instrumentos governamentais capazes de reverter este quadro (NETO et al., 2022).

A análise dos setores censitários e das variáveis empregadas no estudo, que compreenderam a utilização de dados como a porcentagem de domicílios que dispunham de instalações sanitárias de esgotamento, acesso a energia elétrica, pavimentação das ruas, renda dentro outros aspectos do censo demográfico de 2010, demonstraram através dos subíndice socioeconômico utilizados que no intervalo temporal estudado ocorreu um aumento da pobreza no município (NETO et al., 2022). Diante disso, é possível correlacionar o agravamento das condições socioeconômicas da população com a expansão habitacional precária em bairros característicos por abarcarem uma infraestrutura deficiente ou até mesmo inexistente. A pesquisa concluiu que “os dados demonstram situação de privação socioeconômica em ambos os municípios, obtendo Ilhéus 69,68% dos setores censitários urbanos nesta condição e Itabuna, 54,06%” (NETO, et al., 2022, p.13).

Outro viés a ser explorado é a participação econômica e institucional de Itabuna dentro do estado da Bahia sob a ótica da Qualidade Institucional Municipal que engloba três importantes esferas que compõe a gestão municipal, que são: participação, capacidade de arrecadação financeira e gestão

⁸ URBANÍSTICO, Cronologia do Pensamento. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cronologia.dourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁹ REGIONAL, Ministério do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 20 mar. 2021.

(HADDAD, 2004). O estudo que analisou estas três vertentes entre o ano de 2000 a 2012 verificou que apesar de Itabuna estar entre dos 10 municípios de contribuem para 50% do PIB total do estado da Bahia, apresenta Qualidade Institucional Municipal deficiente, o que significa que há um contrabalanceamento das duas outras perspectivas de análise. Ademais, discute-se a desfavorável atuação dos conselhos, o que distancia a população de demandar os seus direitos perante a gestão pública municipal, e remonta um quadro de baixa participação democrática (DUARTE et al., 2018). No entanto, Duarte et al. (2018) pontuou que apesar do diversificado cenário do Índice de Qualidade Institucional no Estado da Bahia, ocorreu uma significativa melhora entre 2000 a 2012, que é atribuída a regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001 e o Ministério das Cidades em 2002 que trouxeram importantes mecanismos de governança para as cidades.

A trajetória que vem percorrendo o município de Itabuna no campo da informalidade urbana resulta dos obstáculos socioeconômicos enfrentados. No ano de 2010, eram 63 mil domicílios ocupados 55 estavam em condições irregulares com base no Censo Demográfico de 2010¹⁰. Em 2013, segundo a Secretária de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, no Diagnóstico Técnico – Cenário Atual do Litoral Sul: Desenvolvimento Urbano Regional¹¹, Itabuna já liderava os índices de déficit habitacional no litoral sul da Bahia, certificando a evolução dos problemas o tocante ao gerenciamento das políticas públicas urbanísticas na seara habitacional.

Em maio de 2020 foi divulgado pelo Instituto de Geografia e Estatística a análise preliminar da Classificação dos Aglomerados Subnormais do ano 2019 (Quadro 2), dados estes que farão parte do próximo Censo Demográfico uma vez que foi inviável a sua realização no ano de 2020 devido à Pandemia.

Quadro 2 - Evolução dos aglomerados subnormais na cidade de Itabuna.

Número de aglomerados subnormais na cidade de Itabuna	
Ano	Número de domicílios ocupados
2010	55
2019	8.838

Fonte: IBGE, 2019. Elaboração própria.

¹⁰IBGE. Aglomerados Subnormais. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itabuna/pesquisa/23/25359?tipo=ranking>. Acesso em: 11 out. 2020.

¹¹ BAHIA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da. Diagnóstico Técnico – Cenário Atual do litoral Sul: Desenvolvimento Urbano Regional. 2014. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/DIAGNOSTICOTECNICOcenarioatualdolitoralsul.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

A antecipação dos dados coletados e disponibilizados antes de Censo Demográfico programado para o ano de 2021 foi realizado com o intuito de fornecer aparato informacional para que o poder público pudesse combater de modo mais preciso a pandemia da Covid-19 nessas áreas mais vulneráveis, dado a inexistência de serviços básicos e consequentemente, a população destas localidades estão mais suscetíveis a contaminação pelo Coronavírus (Sars-Cov-2).¹²

Segundo a coleta de dados realizada, Itabuna no ano de 2019 comporta 8.838 aglomerados subnormais, correspondendo a uma média de 12,61% com relação ao numero total de domicílios¹³. Por meio dessas informações, foi mapeada a distância dos aglomerados, bem como a distância dos aglomerados subnormais até unidades básicas de saúde, seguindo a seguinte metodologia:

O critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Assim, a identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

1. caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e 2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir: a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas.¹⁴

¹² IBGE. Aglomerados Subnormais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 11 out. 2020.

¹³ IBGE. Aglomerados Subnormais em Itabuna. Disponível em: <https://socecodem-ibgedgc.hub.arcgis.com/app/ac337eeee5164c0daa9c99f8689ad3f8>. Acesso em: 10 out. 2020.

¹⁴ IBGE. Nota Técnica no 14/2020 Recomendações aos Municípios: Prevenção À Covid-19 Nas Áreas Precárias. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf pag. 5. Acesso em: 10 out. 2020, p. 5.

Por meio dessas informações preliminares foram identificados a distância dos aglomerados subnormais até as unidades básicas de atendimento, o que proporcionou também catalogar a quantidade de aglomerados subnormais e o número de residência por cada aglomerado na cidade de Itabuna.

3.2 O plano diretor municipal de Itabuna e os aglomerados subnormais

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10 de julho de 2001¹⁵ - regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e atribuiu ao poder público municipal a competência de implementar e gerir a política pública de ordenamento urbano por meio do plano diretor municipal. Dentre os pilares da lei, uma delas consiste em manter a legislação atualizada para que assim, possa atender as reais necessidades de cada localidade.

O plano Diretor Municipal de Itabuna (Lei 2.111/2008) é uma lei que não mais está apta a gerir o espaço urbano, pois a cidade de Itabuna de 2010 contabilizava 55 residências em condição de aglomerado subnormal e, em 2019 ultrapassou mais de 8 mil domicílios. Dado tal constatação, discute-se onde estão os aglomerados subnormais na lei vigente, posto que esta não mais abriga as demandas da população, deixando essas áreas desamparadas legalmente e, conseqüentemente, inexistindo atuação governamental nesses bairros.

Quadro 3 - Identificação no plano diretor municipal de Itabuna dos aglomerados subnormais.

Nome do aglomerado subnormal	Total de domicílios	Zona de referência no Plano Diretor
1. Nova Esperança	192	Não abarcada pela Lei
2. Rua Paraíso/Ferradas	166	Zona de Expansão Urbana 2
3. Cajueiro	162	Não abarcada pela Lei
4. Maria Matos	266	Não abarcada pela Lei
5. Ilha Verde	30	Não abarcada pela Lei
6. Sinval Palmeira	697	Zona Especial de Interesse Social 01

¹⁵ Brasil. Estatuto da cidade e desenvolvimento urbano. Estatuto da cidade e desenvolvimento urbano. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.p.17.

7. Dendê	65	Zona Especial de Interesse Social 02
8. Beira Rio//Nova Itabuna	247	Zona Especial de Interesse Social 01
9. Parque Santa Clara	146	Não abarcada pela Lei
10. Baixa Fria	30	Zona Especial de Interesse Social 01
11. Banco Raso Beira Rio	317	Zona Residencial 02
12. Novo Jaçanã	120	Não abarcada pela Lei
13. Novo Lomanto	215	Não abarcada pela Lei
14. Santa Catarina	144	Não abarcada pela Lei
15. Manoel Leão	240	Zona de Interesse Social 01
16. Novo Mangabinha	72	Não Abarcada pela Lei
17. Nossa Senhora das Graças	30	Zona Especial de Interesse Social 01
18. São Lourenço	100	Zona Especial de Interesse Social 01
19. Jardim Grapiuna	30	Zona Especial de Interesse Social 01
20. Conjunto Ceplac	229	Zona Especial de Interesse Social 02
21. Sarinha/ Gogó da Ema	584	Zona Especial de Interesse Social 02
22. Vila Anália	197	Zona Especial de Interesse Social 01
23. Novo São Caetano	197	Não abarcada pela Lei
24. Novo Fonseca	286	Não abarcada pela Lei
25. Gegeu/Baixa Fria	255	Zona Especial de Interesse Social 01
26. Vale do Sol	126	Zona Especial de Interesse Social 01
27. Maria Pinheiro	140	Zona Especial de Interesse Social 01
28. Daniel Gomes	391	Zona Especial de Interesse Social 01
29. Pedro Gerônimo	556	Zona Especial de Interesse Social 01

30. Zizo	119	Zona Especial de Interesse Social 01
31. São Pedro	706	Zona Especial de Interesse Social 01
32. Corbiniano Freire/Pau Caído	134	Zona Especial de Interesse Social 01
33. Vila da Paz	30	Zona Especial de Interesse Social 02
34. Vila Vital	53	Não abarcada pela Lei
35. Caixa d'Água	403	Zona Especial de Interesse Social 01
36. Novo Horizonte	288	Não abarcada pela Lei
37. Santa Inês	449	Zona Especial de Interesse Social 01
38. Nova Califórnia	246	Zona Especial de Interesse Social 01
39. Parque Boa Vista	30	Zona Especial de Interesse Social 01
40. Vila Tetê/São Roque	150	Zona Especial de Interesse Social 02
TOTAL	8.838	

Fonte: IBGE e Plano Diretor Municipal de Itabuna, 2019. Elaboração própria.



Aglomerado Subnormal com o maior número de domicílios no município de Itabuna



Aglomerado Subnormal sem referência no Plano Diretor Municipal da Cidade de Itabuna

O número crescente dos aglomerados subnormais no município de Itabuna conforme aponta o Quadro 03, demonstra que as políticas públicas urbanas relacionadas ao Plano Diretor Municipal, têm falhado em proporcionar a população condições mínimas de moradia. Nesta mesma linha de contextualização, observa-se que a fruição do direito à cidade vem sendo inviabilizada de maneira progressiva, o qual faz parte dos direitos irrenunciáveis, qual seja, os direitos humanos (HARVEY, 2008).

Em que pese ser um direito de fruição individual, o direito à cidade depende da gestão coletiva para ser instrumentalizado (HARVEY, 2008), uma vez que as políticas públicas efetivadas pelos gestores, ou a inexistência destas, irão definir quais serão as condições de vida da população, não apenas na seara habitacional, como também a utilização de serviços básicos vinculados à existência do indivíduo.

O Plano Diretor Municipal de Itabuna, que passou vigor desde 2008 já anunciava e demarcava em quais localidades estão às estruturas mais frágeis e precárias da cidade, como também é possível identificar que a evolução dos aglomerados subnormais não é um fenômeno recente no cenário itabunense, mas é fruto do crescimento da cidade desassistida de políticas urbanísticas condizentes com as necessidades da população e que ao longo dos anos foi se agravando até chegar no atual contexto.

Observa-se que as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) o próprio texto do Plano Diretor Municipal de Itabuna infere que:

Áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda em áreas de preservação permanente, em unidades de conservação ou que ofereçam qualquer tipo de risco, onde o Poder Executivo, respeitadas as normas vigentes, deve promover os meios para a segurança, regularização fundiária ou relocação e recuperação ambiental da área original, garantindo a implantação de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos na área em qualquer das circunstâncias. (Itabuna, 2008)

Nota-se que, 12 anos atrás já era de conhecimento do Poder Público as medidas que precisavam ser tomadas relacionadas aos riscos da população residente nestes bairros. A ausência desta intervenção estatal provocou um crescimento exponencial das habitações irregulares e que consequentemente recai o ônus sobre a infraestrutura. Na ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) 02, bairro como Vila da Paz, Dendê e Gogo da Ema, somam, respectivamente, 30, 65 e 584 residências em condição de aglomerados subnormais.

De outro lado, são 13 aglomerados subnormais sem referência na Lei Municipal, são áreas que não estão regulamentadas e não existem perante o instrumento de coordenação da política urbana municipal, qual seja, o Plano Diretor. Por consequência, são bairros que nasceram, cresceram e permaneceram ao longo dos anos desassistidos de medidas eficazes para garantir o mínimo para condições de vidas digna.

Importante confrontar que a partir dos dados censitários do IBGE de 2010, foram catalogados 47 bairros em Itabuna (BARRETO; SANTOS; CARVALHO; 2018). Com base no Anuário Estatístico de Itabuna de 2019¹⁶, catalogou-se 68 bairros na cidade de Itabuna, e a análise preliminar do IBGE constatou que há 40 aglomerados subnormais Dessa forma, pode-se depreender que a cidade é composta por mais da metade por localidades que apresentam características de irregularidade residencial e ineficientes atuações governamentais para a melhoria urbana e projeção de serviços públicos.

¹⁶ ITABUNA, Prefeitura Municipal de. Anuário Estatístico de Itabuna. 2019. Disponível em: http://www.itabuna.ba.gov.br/download/anuario_Itabuna_2019.pdf. Acesso em: 10 out. 2020, p. 91 e 92.

A partir de tais constatações, analisar as localidades e sua descrição dentro da Lei Municipal 2.111 de 19 de dezembro de 2008 – Plano Diretor Municipal, com o objetivo de compreender como a legislação descreve as políticas que deveriam ser geridas nestas áreas e, ainda, permitir que tais discussões possam ser utilizadas para a revisão e atualização dos dispositivos legais.

Os aglomerados subnormais Nova Esperança, Cajueiro e Rua Paraíso/Ferradas estão localizadas na Zona de Expansão Urbana (ZEU 2), considerada pela lei (conforme quadro Capítulo 1) localidade de “ocupação rarefeita”, entretanto, segundo a contagem realizada pelo IBGE a soma destas três ocupações contabilizam mais de 500 residências em condições irregulares. Este é um número considerável, uma vez que o aglomerado subnormal no município de Itabuna com maior número de moradias é o Bairro São Pedro, com 760 domicílios (Zona Especial de Interesse Social 01).

Considerando tal análise, infere-se que, em que pese o avanço da legislação e dos instrumentos colocados à disposição dos gestores, as políticas públicas urbanas ainda encontram entraves na efetiva gestão para a sua efetivação. A crise urbana atravessa o lapso temporal para se apresentar como uma problemática tanto no passado, como no futuro (MARICATO, 2001). E, possivelmente, no futuro, caso os gestores não coordenem de forma efetiva e eficiente as medidas a serem adotadas, a começar pela revisão do Plano Diretor Municipal que se encontra desatualizado frente às questões atuais enfrentadas no município de Itabuna.

As áreas que estão as margens do Centro, categorizada no Plano Diretor (ZEIS 2) como “áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda”. Válido ressaltar que discutida lei, que passou a vigor a partir de 2008, não incluiu localidades como Santa Catarina¹⁷, situada entre Novo Mangabinha e Novo Lomanto, uma vez que o número de aglomerados subnormais no município evoluiu de forma exorbitante nos últimos 10 anos.

As áreas acima são designadas no Artigo 19 do Plano Diretor Municipal como Áreas de Requalificação Urbana, caracterizadas pela infraestrutura precária e escassez de serviços públicos, cenário este que permaneceu até o ano de 2019 segundo os dados referenciados pelo IBGE.

III - Área de Ocupação Moderada (AOM): áreas de ocupação por média e alta renda com alto índice de utilização e verticalização, representada pelo bairro Jardim Vitória;

¹⁷IBGE. Aglomerados Subnormais em Itabuna. Disponível em: <https://socecodem-ibgedgc.hub.arcgis.com/app/ac337eeee5164c0daa9c99f8689ad3f8>. Acesso em: 10 out. 2020.



IV - Áreas de Requalificação Urbana (ARU): áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda e com carência de infra-estrutura, periféricas, localizadas próximas às áreas de expansão da ocupação urbana:

- a) Mangabinha;
- b) São Pedro;
- c) Zizo;
- d) Daniel Gomes;
- e) Vila Anália;
- f) Fonseca.

V - Áreas Centrais (AC): áreas com predominância de atividades do setor terciário com possibilidade de diversidade de atividades e de empreendimentos:

As áreas acima caracterizam o processo de isolamento social que vem sendo perpetuado nessas áreas, reafirmando as mazelas sociais da cidade que com o perpassar dos anos não reduziram, pelo contrário, estão se aprofundando e expandindo, contexto esse designado por Harvey (2008) como “desapropriado as massas de qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2008, p.85).

A partir de pesquisa realizada sobre a Pobreza Multidimensional em Itabuna¹⁸, foi constatado que a diferença entre o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em que fora evidenciado que:

Assim, em 2010, o bairro Novo Horizonte apresentou o resultado de menor IDH, com 0,511, logo, na 47ª posição. Na penúltima posição encontrava-se o bairro Maria Pinheiro, com 0,523, enquanto na antepenúltima estava o bairro Nova Califórnia, com 0,534. Salienta-se que esse é um índice que varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior será o índice de desenvolvimento da localidade. Deste modo, Jardim Primavera com 0,912 apareceu em 1º lugar, Zildolândia com 0,877, em segundo, e Parque Verde em terceiro, com 0,835, logo esses três bairros figuravam como mais desenvolvidos de Itabuna em 2010. Fica evidente que os bairros que apresentam os maiores índices de pobreza são semelhantes àqueles com os menores índices de desenvolvimento, o mesmo ocorrendo com os que apresentam os menores índices de pobreza, tanto multidimensional quanto unidimensional, que são os de maiores índices de desenvolvimento. (BARRETO; CARVALHO, 2018, p.15)

Destaca-se que o Bairro Novo Horizonte, Maria Pinheiro e Nova Califórnia são Aglomerados Subnormais, o que referencia as desigualdades sociais destas localidades, como Zildolândia e Jardim Primavera, que estão contempladas no Plano Diretor Municipal de Itabuna nas Zonas Residenciais 1 e 2, respectivamente.

¹⁸ BARRETO, Ricardo Candeia Sá; santos, Eli Izidro dos; CARVALHO, Icaro Célio Santos de. Medindo a Pobreza Multidimensional em Itabuna: uma análise espacial. Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2018. v.28 n. 2 .

Em 2011 foi realizada uma avaliação sobre “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” encabeçada por um convênio entre a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Governo Federal e Ministérios das Cidades. Tais estudos alicerçaram-se a partir das diretrizes elaboradas pelo Ministério das Cidades para fortalecer as políticas públicas urbanísticas apoiadas em programas direcionados ao:

Ministério das Cidades estruturou políticas e programas voltados à habitação, ao saneamento básico, ao transporte público coletivo e à mobilidade urbana, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, dentre outros temas, de modo a reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras. São programas que operam com a lógica de enfrentamento das carências urbanas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além de programas que visam a melhoria da gestão urbana, como o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (NEGROMONTE, 2011, p.11).

Desse modo, constata-se uma abordagem sistemática das questões urbanas, principalmente no que se enquadra ao contexto habitacional dos municípios brasileiros. Para tanto, o Plano Diretor mostra-se como ferramenta fundamental para que as políticas públicas possam ganhar efetividade no cenário municipal, “objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental” (JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p.14).

Os dados estimados de domicílios revelam que, apesar do fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos Aglomerados Subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%) e Nordeste, como Salvador (41,83%).¹⁹

Contraditoriamente, ao analisar a realidade vivenciada por Itabuna, depreendeu-se a partir da análise dos dados do Censo do IBGE de 2010 e os resultados preliminares dos Aglomerados Subnormais no Brasil, do ano de 2019, que o município caminha no sentido contrário a implantação de políticas públicas urbanas concretas, principalmente as voltadas para a seara habitacional, uma vez que os números revelaram que o crescimento da cidade não tem correspondência com o desenvolvimento pautado em melhorias populacionais.

¹⁹IBGE. Nota Técnica no 14/2020 Recomendações aos Municípios: Prevenção À Covid-19 Nas Áreas Precárias. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf pag. 5. Acesso em: 10 out. 2020, p. 7.

Agrave-se, ainda, que a legislação que atualmente rege o planejamento territorial encontra-se defasada e subutilizada devido às transformações significativas que ocorreram de 2008, ano em que começou a vigor o Plano Diretor Municipal de Itabuna, até o ano de 2019²⁰, ano que foi coletado os dados preliminares dos aglomerados subnormais pelo IBGE. Assim, desvirtua-se a funcionalidade do plano diretor que é:

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios. (JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.14).

Adentrando a esta lógica, a debatida lei além de estar ultrapassada quanto às demandas atuais, não faz reflexo com as determinações da Resolução n.25 e n.34 do Conselho Nacional das Cidades encabeçada pela Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos no ano de 2005,²¹ as quais delinearam os conteúdos mínimos que devem integrar a legislação concernente aos Planos Diretores Municipais. A lei vigente hoje na cidade de Itabuna, apesar de utilizar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcando os bairros e localidades que mais precisam de atenção, não faz menção específica das medidas a serem tomadas, tomando uma forma generalista, identificação contrária a qual se propõe este instrumento de da política urbana.

A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores. (JUNIOR, MANTANDON, 2011, p.34).

²⁰IBGE. Aglomerados Subnormais. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 10 out. 2020.

²¹MUNICÍPIOS, Confederação Nacional dos. Ministério das Cidades lança campanha nacional “Planos Diretores Participativos”. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/minist%C3%A9rio-das-cidades-lan%C3%A7a-campanha-nacional-%E2%80%9Cplanos-diretores-participativos%E2%80%9D>. Acesso em: 12 out. 2020.



Mais do que normatizações, o Plano Diretor deve ser um vetor de transformação da realidade urbana, uma vez que os arquétipos estruturais das cidades configuram como e onde a população irá ocupar os espaços, mais distantes ou próximos dos centros e, principalmente, detectar quais são os hiatos habitacionais que mais reivindicam atuação da política urbana, que deve estar voltada, também, para a exposição da população a situações de risco e enfretamento da crescente inadequação habitacional (JUNIOR, MATANDON, 2011).

A comparação realizada entre os dados do IBGE 2010 a divulgação preliminar da avaliação referente ao ano 2019, à temática habitacional no Brasil, na Bahia e, mais especificamente em Itabuna, demonstra que os avanços legislativos são subutilizados quando há uma má gestão. Ressalta-se que, a questão habitacional, tem confluência direta com o saneamento ambiental o manejo de dejetos e o uso e manejo da água potável. Uma mancha ambiental que carrega o município com o Rio Cachoeira, que por diversas vezes já foi objeto de pesquisa de Universidades da Região, constatou o seu alto grau de poluição (PINHO, 2001).

Em que pese estar estampada no artigo 46 de Plano Diretor Municipal, inciso II, a revitalização do rio e execução do Plano de Saneamento Básico, a realidade local demonstra não apenas a manutenção do status deficitário, mas o agravamento. Enfatiza-se, oportunamente, que o Plano de Saneamento Básico de Itabuna em 2016 foi alvo de investigações do Ministério Público Estadual e Federal²², no qual constatou irregularidades na sua estruturação do Plano, uma vez que não atendia às diretrizes nacionais de Saneamento Básico, conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Outro ponto avaliado pelo Ministério Público foi à necessidade de adequação a realidade local, principalmente, no que tange à mobilização social, importante critério a ser considerado na formulação do plano, uma vez que deve conter informações da comunidade local, conforme identificado no parecer:²³

Após notícia de fato apresentada ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado da Bahia indicando irregularidades o plano elaborado foi submetido à análise da Câmara de Saneamento do MPE, sendo concluído, pela

²²ESTADUAL, Ministério Público Federal e Ministério Público. Recomendação Conjunta 01/2016. Disponível em: http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3888-recomendacao-conjunta-mpf-e-mpba-plano-saneamento-basico-de-itabuna.html. Acesso em: 13 out. 2020.p.01.

²³ ESTADUAL, Ministério Público Federal e Ministério Público. Recomendação Conjunta 01/2016. Disponível em: http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3888-recomendacao-conjunta-mpf-e-mpba-plano-saneamento-basico-de-itabuna.html. Acesso em: 13 out. 2020, p.07

engenheira sanitaria e ambiental, assessora técnica pericial no parecer técnico 42/2016 (em anexo) que:

[...]

O Plano de Trabalho mostrou-se completo e adequado. O Plano de Mobilização Social não apresentava inadequações, mas, embora tenha apresentado a proposição de realização de reuniões, seminários e outros eventos, não se pode afirmar que todos eles efetivamente aconteceram, nem tampouco afirmar que se estimulou a participação da população, nem, muito menos, que as contribuições emanadas tenham sido efetivamente registradas, analisadas e, eventualmente, incorporadas. Em verdade, a análise de todo o documento leva à conclusão de que não houve efetiva participação da população em qualquer de suas etapas. Os documentos apresentados não apresentam qualquer evidência do registro das contribuições. Não houve consulta pública²⁴.

O fato acima revela que as políticas públicas voltadas para os setores ambientais não encontraram espaço para uma discussão relevante e que direcionasse as ações governamentais para gerir tais demandas. Em consequência das ingerências e ações ineficazes, e por vezes inexistentes, a cidade continua enfrentando os problemas que se desenvolvem desde os aspectos habitacionais, estruturais, ambientais e que desembocam em desastres constantes, que afetam a vida da população.

Este cenário se acentua em épocas de chuvas intensas, em que o transbordamento do Rio Cachoeira favorece inundações, encontrando, ainda, mais um fator de agravamento, que é a falta de escoamento e rede de drenagem urbana, colocando Itabuna e municípios vizinhos em estado de emergência como no ano de 2018, em que Associação dos Municípios do Sul, Extremo Sul e Sudoeste Baiano (Amurc) emitiu alerta sobre catástrofes ambientais que enfrentariam os municípios desta região com base nas chamadas realizadas para a Defesa Civil.²⁵

Dessa forma, este é mais um ponto que deve ser discutido na seara municipal para o fomento das políticas públicas urbanísticas com base no viés ambiental, uma vez que desvincular estes pontos, é o primeiro passo para a criação de propostas governamentais que não atendam

²⁴ESTADUAL, Ministério Público Federal e Ministério Público. Recomendação Conjunta 01/2016. Disponível em: http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3888-recomendacao-conjunta-mpf-e-mpba-plano-saneamento-basico-de-itabuna.html. Acesso em: 13 out. 2020, p.07

²⁵MUNICÍPIOS, Confederação Nacional dos. Municípios do sul da Bahia seguem em alerta por conta das fortes chuvas. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-do-sul-da-bahia-seguem-em-alerta-por-counta-das-fortes-chuvas>. Acesso em: 15 out. 2020.

de forma efetiva as demandas de infraestrutura das localidades e, por consequência, a qualidade de vida da população.

Outro elemento a ser destacado diz respeito à pouca presença, nos Planos Diretores, da exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos causadores de impacto no meio ambiente natural e na estrutura urbana em nível local, bem como de propostas de elaboração de Códigos Ambientais, Planos Municipais de Meio Ambiente e Zoneamentos Ecológico-Econômicos. Nos poucos Planos em que esses instrumentos são instituídos, na maioria dos casos eles são remetidos à regulamentação posterior (JUNIOR, MATANDON, 2011, p. 42).

De outro lado, debata-se a participação da população no processo democrático (CARVALHO, 1999) de criação da lei conforme apregoa o Estatuto das Cidades em seu artigo 2º, inciso XIII, e que também encontra correspondência normativa no Plano Diretor Municipal de Itabuna, no artigo 54º, inciso V. No entanto, tal exigência não encontra respaldo na vivência local.

A riqueza desses processos participativos talvez esteja na apropriação pública e social do Estatuto da Cidade e na sua efetivação em múltiplos canais, fóruns e espaços de participação, e não necessariamente no caráter formal dos espaços que se instituíram. Acredita-se que esses processos participativos tenham contribuído enormemente para o fortalecimento do planejamento urbano e que merecem ser incentivados. (JUNIOR, MATANDON, 2011, p.46).

Destaca-se que o *site* da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Itabuna, informa que, por meio do Decreto 13.333/19²⁶, foi criada a Comissão de Coordenação dos Trabalhos de Revisão do Plano Diretor. Ainda que a criação demonstre esforço no papel revisional do plano, não retira a procrastinação, bem como as dimensões negativas decorrentes deste processo.

A partir dos dados analisados e das pontuações realizadas no 22º capítulo no texto da lei que perfaz o Plano Diretor Municipal, depreender-se que a generalidade da lei reverbera na sua ineficácia e ausência de efetivação prática. O perpassar do tempo evidenciou a fragilidade das políticas públicas perante a quantidade de aglomerados subnormais que hoje comporta a cidade de Itabuna.

Os dados não são apenas alarmantes em termos de infraestrutura, mas impactam sobremaneira o debate sobre o papel dos gestores públicos no enfrentamento de doenças infectocontagiosas como o mundo vem enfrentando no ano de 2020 devido à pandemia do vírus Covid-19. As notas técnicas

²⁶ ITABUNA, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.itabuna.ba.gov.br/sedur/pddu/>. Acesso em: 02 nov. 2020.

produzidas pelos órgãos competes reafirmaram a responsabilidade estrutural de como a população vive e onde reside, também explica a morte em um contexto precário e de recursos ínfimos.

O contexto atualmente vivenciado trouxe um viés a mais para o desenvolvimento deste estudo, uma vez que seria inconcebível debater e propor melhorias na realidade local sem falar onde, como e quem está sendo mais atingidos pelos problemas desencadeados em um cenário global. Além disso, constatou, por meio das imagens e análise dos dados fornecidos pelo IBGE, a comparação entre a realidade habitacional do ano de 2010 e de 2019. A partir disso, podem ser projetados os próximos 10 anos diante do contexto atual, visando, sobretudo, tornar a cidade de Itabuna local de habitações democráticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs uma discussão a partir da análise do Plano Diretor Municipal de Itabuna, identificado como uma normatização atrasada e que não condiz com a realidade e as necessidades do município, bem como da população que nela reside. Em caminho contrário aos ditames do Estatuto da Cidade, Itabuna tem regredido em avanços democráticos da gestão urbana e tem estampado o crescimento vertiginoso dos aglomerados subnormais em um lapso temporal de 10 anos, uma vez que foram contabilizados no ano de 2019, segundo dados do IBGE, a cidade encontra-se composta por 40 bairros caracterizados como aglomerados subnormais.

Ademais, em que pese à constatação dos 40 bairros, não foi encontrado no Plano Diretor Municipal de Itabuna regulamentação de 13 aglomerados subnormais. Dessa forma, depreende-se que essas localidades não existem para a legislação local, o que, consequentemente, impacta no direcionamento, fomento e execução de políticas públicas urbanísticas para essas áreas. Tal ausência de disposição normativa desvirtua o primordial objetivo do Plano Diretor enquanto ferramenta de planejamento urbano, qual seja, a correspondência com a realidade local.

Entende-se, dessa forma, que os instrumentos costurados nas legislações que designou ao ente municipal a responsabilidade de gerir e operacionalizar as temáticas concernentes ao ordenamento urbano há um abismo entre o que a lei infere o que vem sendo exercido pelos gestores, como também os programas habitacionais não tem cumprido o seu papel de forma a frear a expansão dos aglomerados subnormais. No caso de Itabuna, existe um hiato temporal, legislativo e uma deficiente gerência institucional, que conduz as consequências de um Plano Diretor ultrapassado e sem consonância com a



realidade local, o que explica o crescente número de residência em condições irregulares e precárias. Impera ressaltar que em um contexto de Pandemia, restou evidenciado a relevância de moradias que abarquem condições dignas de sobrevivência, com acesso a serviços básicos essenciais.

As contradições sociais são evidenciadas na medida em que com a necessidade de utilização de serviços sanitários eficientes das comunidades, a população que mais foi afetada pela COVID-19, segundo o Boletim Epidemiológico das Favelas produzido pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em junho de 2020²⁷, a incidência de propagação do vírus se deu com maior intensidade nas favelas. As justificativas estão expostas além do amontoado de residências e construções inviáveis, a prática de hábitos básicos de higiene e limpeza, que se fazem necessários como o acesso a água, fez com que a população residente nestas localidades fosse em maior número atingidas.

Diante deste cenário, as discussões levantadas tem o intuito de servir como base para a atualização do Plano Diretor Municipal e das diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento urbano a serem implantadas na cidade de Itabuna, considerando que o processo decisório do poder público pode impedir que em situações semelhantes como a vivenciada em 2020 durante a Pandemia possam ser evitadas no futuro. Além de que, uma vez visualizada que as medidas urbanísticas estão diretamente conectadas com a atuação interdisciplinar, e o fomento de políticas públicas ligadas às questões sanitárias e de saúde, indispensáveis para a reformulação para as gestões futuras e construção de centros urbanos mais equânimes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jorge L. **O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada**. In: SANTOS, Milton... [et. al.]. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina. 2011

BARRETO, Ricardo Candea Sá; santos, Eli Izidro dos; CARVALHO, Icaro Célio Santos de. **Medindo a Pobreza Multidimensional em Itabuna: uma análise espacial**. Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2018. v.28 n. 2 .

CARVALHO, S.N. **Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos**. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1999.

HADDAD, Paulo Roberto. **Força e Fraqueza dos municípios de Minas Gerais**. Cadernos BDMG. Belo Horizonte, MG. n. 8 abril de 2004.

²⁷CRUZ, Fundação Oswaldo. Boletim Socioepidemiológico da COVID-19 nas Favelas. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_socioepidemiologicos_covid_nas_favelas_1.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.



HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Tradução J, Gonzalez Barcelona, ES: Ediciones Península, 1978.

LIMONAD, Ester. **Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos**. In: SANTOS, Milton... [et. al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina. 2011.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Vozes, 2001.

NEGROMONTE, Mário. **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Apresentação, [s. l.], 2011. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. São Paulo: Editora Fapesp/Vozes, 1999.

SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). **Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Eds. Bertha K. Becker, and Carlos Alberto Franco da Silva. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

PEIXOTO, Paulo. **Requalificação urbana. Plural de cidade: novos léxicos urbanos**, Coimbra, Edições Almedina. SA, 2009.

MEIOS ELETRÔNICOS

BAHIA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da. **Diagnóstico Técnico – Cenário Atual do litoral Sul: Desenvolvimento Urbano Regional**. 2014. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/DIAGNOSTICOTECNICOENARIOATUALDOLITORALSUL.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

CRUZ, Fundação Oswaldo. **Boletim Socioepidemiológico da COVID-19 nas Favelas**. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_socioepidemiologicos_covid_nas_favelas_1.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

DUARTE, Leonardo Batista; DRUMOND, Carlos Eduardo Iwai; SOARES, Naisy Silva. **Capacidade Institucional dos Municípios Baianos**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR • v. 14, n. 1, p. 18-42, jan-abr/2018, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/3465/639/7566>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ESTADUAL, Ministério Público Federal e Ministério Público. **Recomendação Conjunta 01/2016**. Disponível em: http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-numa/doc_view/3888-recomendacao-conjunta-mpf-e-mpba-plano-saneamento-basico-de-itabuna.html. Acesso em: 13 out. 2020



IBGE. **Aglomerados Subnormais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 11 out. 2020.

IBGE. **Aglomerados Subnormais em Itabuna**. Disponível em: <https://socecodem-ibge.dgc.hub.arcgis.com/app/ac337eeee5164c0daa9c99f8689ad3f8>. Acesso em: 10 out. 2020.

IBGE - **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais**. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais.html>; Acesso 10 de ago. 2020.

IBGE. **Aglomerados Subnormais**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itabuna/pesquisa/23/25359?tipo=ranking>. Acesso em: 11 out. 2020.

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

IBGE. **Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais**. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 10 nov. 2020.

IBGE. **Nota Técnica no 14/2020 Recomendações aos Municípios: Prevenção À Covid-19 Nas Áreas Precárias**. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf pag. 5. Acesso em: 10 out. 2020

ITABUNA, Prefeitura Municipal de. **Anuário Estatístico de Itabuna**. 2019. Disponível em: http://www.itabuna.ba.gov.br/download/anuario_itabuna_2019.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

ITABUNA, Prefeitura Municipal de. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <http://www.itabuna.ba.gov.br/sedur/pddu/>. Acesso em: 02 nov. 2020.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; CORREIA LIMA NETO, Vicente. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91386/1/766214109.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados**. In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007. Disponível em: <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.asp>. Acesso em: 26 out. 2020.

MUNICÍPIOS, Confederação Nacional de. **Ministério das Cidades lança campanha nacional “Planos Diretores Participativos”**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/minist%C3%A9rio-das-cidades-lan%C3%A7a-campanha-nacional-%E2%80%9Cplanos-diretores-participativos%E2%80%9D>. Acesso em: 12 out. 2020.

MUNICÍPIOS, Confederação Nacional de. **Municípios do sul da Bahia seguem em alerta por conta das fortes chuvas**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-do-sul-da-bahia-seguem-em-alerta-por-counta-das-fortes-chuvas>. Acesso em: 15 out. 2020.



MUNICÍPIOS, Confederação Nacional de. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.** Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20(2015).pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

NETO, Givaldo Correa dos Santos; Gomes, Andréa da Silva; PASSOS, Helga Dulce Bispo; BENFICA, Nayanne Silva. **Pobreza Multidimensional Intraurbana: uma análise para Ilhéus e Itabuna, Bahia.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR. V. 18, N. 2, P. 330-348, mai-ago/2022. Taubaté, SP, Brasil. ISSN: 1809-239X. Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6267/1200>. Acesso em: 10 nov. 2022.

PINHO, A.G. **Estudo da Qualidade das Águas do Rio Cachoeira**, Sul da Bahia, 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus – BA, 2001.

REGIONAL, **Ministério do Desenvolvimento.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 20 mar. 2021

SANTOS, Prefeitura de. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-e-1o-lugar-do-brasil-em-planejamento-urbano>. Acesso em: 10 nov, 2022

URBANÍSTICO, **Cronologia do Pensamento. Ministério das Cidades.** Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Sobre as autoras:

Christiana Cabicieri Profice

Professora titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PRODEMA/UESC). Doutora em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio grande do Norte, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC – Brasil
Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2410356941075360> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1972-9622>
E-mail: ccprofice@uesc.br

Andrea da Silva Gomes

Professora titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PRODEMA/UESC) e do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas (MERPP/UESC). Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Instituto Nacional Agrônomo Paris-Grignon, França (diploma reconhecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8998580012215576> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9645-0898>
E-mail: asgomes@uesc.br

Fernanda Luna

Graduada em Direito. Especialista em políticas públicas (CESUPI). Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas - Universidade Estadual de Santa Cruz. Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC – Brasil
Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC, Ilhéus, BA, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6037181756838492> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7094-0749>
E-mail: ferlandaluna@hotmail.com

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.

