

Luiz Augusto Maia Costa

Bahia Urbana

A Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia: Planejamento e Governança

Resumo

O artigo investiga alguns aspectos da política de desenvolvimento urbano da Bahia no contexto do recente planejamento urbano brasileiro, destacando o seu aspecto inovador acerca da prioridade conferida à participação democrática no seu processo de concepção e implantação.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano; Planejamento urbano; Governança; Bahia.

Abstract

This paper investigates some aspects of urban development policy in Bahia in the recent context of the Brazilian urban planning, highlighting its innovative aspect about the priority given to democratic participation in their design and implementation process.

Keywords: Urban development; Urban planning; Governance; Bahia.



Luiz Augusto Maia Costa

é graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFBA), com mestrado e doutorado em Urbanismo (USP), e professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC Campinas.

luiz.augusto@puc-campinas.edu.br

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Entre 1964 e 1985 vigorou no Brasil um regime militar. A Ditadura, que teve início após um golpe de Estado, foi um período nefasto da história recente do país. Ainda que tenha havido certo crescimento econômico e material, este crescimento não foi acompanhado por um desenvolvimento social, o que acirrou a concentração de riqueza, tanto por classe como por território. Tendo o capital estrangeiro como o maior beneficiado, o chamado “Milagre econômico” foi uma época de forte exceção de direitos sociais e humanos, com a truculência sendo sua principal marca. Este período foi marcado pela hegemonia das classes dominantes, por um Estado altamente concentrador e autoritário.

É neste momento que o Brasil passa a ter a maioria da sua população morando em cidades. Pela primeira vez o País passa a ser mais urbano que rural. Isso levou a uma grande concentração populacional, sobretudo nas capitais. Não seria correto afirmar que essas cidades cresceram à margem de qualquer tipo de planejamento. Muito pelo contrário, houve planejamento sim. A questão é que ele era esvaziado de qualquer conteúdo político, feito de forma centralizada, “de cima para baixo”, sem a participação das comunidades envolvidas e, sobretudo, voltadas para os interesses do capital – enfim, um planejamento tecnocrata e autoritário. Não é difícil imaginar as consequências disso: cidades segregadas, favelizadas e caóticas (Earp e Prado, 2003).

É neste amplo panorama que, em meados dos anos 1980, o Brasil, após um período “lento e gradual” de distensão política, volta a ter um presidente civil. Contudo, a redemocratização do País só seria selada com a promulgação da Constituição de 1988. Ela é fruto de um nítido desejo nacional de ser regido por uma Carta Magna mais democrática.

A referida Carta assegurou diversas garantias constitucionais com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais dos cidadãos. Com a nova constituição, garante-se o direito de eleger, via voto direto, os cargos públicos de Presidente da República, Governador, Prefeito, entre outros. É uma Constituição que parte de pressupostos mais democráticos, os quais permitem uma participação da sociedade civil no trato da *Res Publica*.

Pela primeira vez uma constituição brasileira dispõe, no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente, sobre a garantia do direito de propriedade (a partir de então não mais seria considerado inviolável) e a instituição da função social da propriedade pri-

vada urbana, prevendo a existência de instrumentos urbanísticos que teriam por objetivo romper com a lógica da especulação imobiliária. Também pela primeira vez uma constituição brasileira estabelece um capítulo sobre política urbana, expresso nos artigos 182 e 183, constituindo-se, portanto, em um de seus elementos inovadores. Coube à Lei Federal 10.257/2001 – o **Estatuto da Cidade** – a definição e regulamentação dos instrumentos urbanísticos pertinentes.

O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1989, tendo sido aprovado somente 12 anos depois (Carvalho e Rossbach, 2010). A referida lei – que nasceu com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar dos cidadãos, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça social como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social – atribuiu aos municípios a implantação de planos diretores participativos para cidades com mais de 20 mil habitantes e definiu uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos os seus principais objetivos.

Os planos diretores são considerados, doravante, como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Nestes, destaca-se ainda a instituição de dispositivos legais que garantem a participação da sociedade civil no processo de elaboração e aprovação dos planos urbanísticos. Com isso, dá-se ênfase ao controle social no processo de planejamento das cidades – o que representa, sem dúvida, uma vitória do movimento pela reforma urbana, que teve início na década de 1970. Com base em seus princípios fundamentais (quais sejam, a gestão democrática, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos) são conferidas aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

Obviamente que a mera promulgação do Estatuto da Cidade não foi suficiente para alterar o *modus operandi* do planejamento do tempo pretérito, muito menos as tentativas de reorientar o processo de planejamento urbano começam com ele. É assim que em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, e depois transformada na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), então vinculada à Presidência da República. Contudo, essas

formulações e tentativas de implantação de um novo método de planejamento não lograram êxito. É nesse contexto em que, na primeira gestão do Presidente Lula, em 2003, é criado o Ministério das Cidades – o MCidades (Maricato, 2006). Seu caráter inovador estava no fato de, pela primeira vez, haver uma pasta federal destinada especialmente ao cuidado da questão urbana no Brasil.

Com o objetivo de superar a visão fragmentada do planejamento vigente, calcada em políticas setoriais (habitação, saneamento, transporte, entre outras), por meio do Ministério das Cidades tentava-se criar um sistema nacional de planejamento urbano integrado que levasse em consideração não só estas questões, mas também aquelas referentes ao uso e ocupação do solo, reforçando a orientação de descentralização e de fortalecimento dos municípios, definida na Constituição Federal de 1988. Com o MCidades buscava-se ainda:

(...) a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidas à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental (BRASIL, s.d.).

Ao MCidades caberia definir diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo de responsabilidade dos municípios o planejamento e a gestão urbana e metropolitana. A cidade, portanto, constituía-se no *locus* da participação cidadã e da garantia do direito à cidade para todos. A estrutura do novo Ministério baseou-se em quatro dos grandes problemas sociais que afetam, ainda hoje, o meio urbano brasileiro: a moradia, o saneamento ambiental, a mobilidade / acessibilidade e a questão fundiária (BRASIL, 2004).

Tendo em mente os fracassos das políticas urbanas desenvolvidas no País desde a Ditadura Militar e que prosseguiram ineficazes após 1985, desenvolveu-se a ideia (tanto no meio acadêmico como no técnico) que as futuras propostas de planejamento só poderiam lograr êxito se estivessem envolvidas em um conteúdo político que garantisse a participação da sociedade civil e que fossem fruto de um pacto social e federativo. Os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) engendrada pelo MCidades buscaram levar a cabo essa nova concepção de planejamento no Brasil – pautada pela ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando à coordenação e a integração dos

investimentos e ações. Com isso pretendia-se criar uma “nova cultura” de planejamento, o que implicava, necessariamente, na formação de novos agentes sociais de planejamento, tanto no meio técnico como no âmbito da participação popular. A referida equipe tinha grandes pretensões:

(...) ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização (Maricato, 2006).

É nesse contexto que é realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades (2003), que tinha como um dos seus objetivos iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU. Em 2005, 2007, 2010 e 2013 ocorreram respectivamente a segunda, a terceira, a quarta e quinta conferências (BRASIL, 2013). As conferências nacionais eram precedidas por conferências estaduais e municipais, garantindo assim um amplo processo de participação popular. Ainda na primeira conferência foi eleito o Conselho das Cidades e foram estabelecidas quatro câmaras técnicas que o compõem (a de habitação, de saneamento, de mobilidade e a de planejamento e gestão), cujo funcionamento data de 2004. Nesta conferência foram aprovados a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária. A elaboração da PNDU era, na gestão do Ministro Olívio Dutra¹, a principal meta do MCidades. Com tal política buscava-se contrapor ao sistema de clientelismo que tanto marcou o planejamento do tempo pretérito.

Foi adotada como principal pressuposto para a elaboração da PNDU a constatação de que vivíamos uma crise urbana que exigia “uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e também dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil”. Buscava-se então a “equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis” (SERGIPE, s.d.). As propostas da PNDU eram de natureza intra-urbana e levavam em consideração as definições de outros ministérios e ainda o acúmulo de estudos e ex-

¹ Entre 2003 e 2005, Olívio Dutra ocupou o cargo de Ministro do MCidades, durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

periências de outros níveis de governo e também de setores da sociedade. Além dos temas estruturantes da política urbana, a PNDU tratava da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional. O desenvolvimento urbano era então entendido como a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolveria também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação e ao clientelismo.

O objeto de uma política de desenvolvimento urbano é o espaço socialmente construído. Não se trata das políticas sociais, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Considerando esse tema, um novo recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito. Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária/imobiliária e a política de capacitação / informações.

Tais diretrizes prevaleceram durante a gestão de Olívio Dutra. Com sua saída do Ministério, em 2005, a pasta passou para as mãos do Partido Progressista (PP), sendo indicado Márcio Fortes de Almeida para o cargo de Ministro, que permaneceu no posto até o fim do mandato do Presidente Lula em dezembro de 2010. Sob nova direção, o Ministério foi reestruturado e a PNDU perdeu sua prioridade, motivando a saída de uma parte significativa dos técnicos que a haviam gestado. A bem da verdade, a partir de 2007, todas as iniciativas de planejamento urbano no país gestadas no âmbito do governo federal ficaram atreladas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diretamente ligado à Chefia da Casa Civil, sob a responsabilidade da então Ministra Dilma Vana Rousseff. Este novo estratagema acabou por esvaziar o poder decisório do Ministério das Cidades e por afastá-lo de sua concepção original.

A CULTURA DE PLANEJAMENTO URBANO NA BAHIA PÓS-1988

Um ano depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Bahia promulgou a sua atual Constituição Estadual. O documento é criado a partir da adoção de especificidades nos valores e na cultura estadual, certificando garantias sociais a

todos os baianos. No que diz respeito ao desenvolvimento territorial, os fundamentos democráticos e distributivos expostos em 1988 pela Constituição Federal foram respeitados se considerarmos que os governos poderiam priorizar ações que garantissem uma maior integração do território em conjunto com investimentos descentralizados e equitativos. A constituição baiana é então concebida em consonância com a nova Constituição Federal, apontando para as mesmas necessidades no que se refere ao trato da questão urbana.

Contudo, apesar das prescrições, na Bahia isso não foi concretizado. Na década de 1990, com o retorno de Antônio Carlos Magalhães (ACM) ao governo do Estado, sobressaíram-se a competitividade e a adoção de manobras de desenvolvimento territorial baseadas em um modelo empresarial, tendo como grande favorecido o capital e como resultado uma alta da exclusão de uma parcela do território. Seu custo social foi muito alto. No auge do Carlismo, nas décadas de 1980 e 1990, praticamente 90% dos municípios baianos tinham prefeitos ligados a Antônio Carlos Magalhães, o que lhe garantia o controle político da Bahia, bem como a sua influência nos processos de desenvolvimento e crescimento sócio-espacial baianos.

Em 2002, pelo governador Paulo Souto ligado a ACM, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) com a preocupação de concentrar neste novo órgão os programas direcionados a cuidar da habitação de interesse social, da questão do desenvolvimento urbano através de ações de reabilitação de áreas com habitações precárias e do apoio aos municípios visando uma melhoria da qualidade de vida da população, do saneamento básico, sem se esquecer do apoio institucional às prefeituras. A SEDUR já tinha por finalidade formular e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, de habitação, de saneamento básico e de assistência técnica aos municípios, bem como planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de edificações públicas, entretanto tal função era realizada de forma dissociada e setorial. Na realidade, nesse período, sua principal função era assegurar o repasse de recursos da União para o Estado, bem como o financiamento e o acompanhamento dos investimentos, assim como a parceria e a divisão de responsabilidade entre os Estados, os Municípios e a própria União.

Os programas Bahia Azul e Viver Melhor, em princípio voltados para a recuperação de áreas degradadas e para a elevação do padrão de qualidade de vida de populações carentes, foram reunidas na estrutura da SEDUR pelo governador Paulo Souto. As duas iniciativas se completam e evidenciam

a preocupação do Estado em melhorar a qualidade de vida da população. O Programa Viver Melhor (iniciado em 1996) buscava soluções para as áreas de risco identificadas na cidade e o Programa Bahia Azul (iniciado em 1995) tinha por objetivo a melhoria na qualidade de vida e de saúde.

A SEDUR desenvolvia ainda ações que buscavam aprimorar a capacidade de gestão local, o fortalecimento da infraestrutura urbana, nas áreas de habitação, saneamento, destinação final de resíduos sólidos e fortalecimento dos núcleos urbanos e da rede de cidades no interior, visando por fim um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado.

BAHIA URBANA: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA

Em 2007 Jaques Wagner assume o governo da Bahia. Filiado ao Partido dos Trabalhadores e tendo sido Ministro do Trabalho no primeiro mandato do Presidente Lula, Wagner acenava para uma gestão alinhada política e ideologicamente com o governo federal. Seu programa de governo tinha como princípio a instituição de uma gestão em bases democráticas e que incluía, entre as ações prioritárias a serem realizadas ainda no primeiro ano de governo, a criação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia como instrumento de controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana, saneamento básico e ambiental, habitação e mobilidade urbana. Desta forma, a Bahia, teoricamente, contava então com um ambiente institucional favorável ao encaminhamento da agenda dos movimentos sociais, afirmando uma nova conduta na relação entre Estado e sociedade civil organizada, baseada no diálogo e no respeito à autonomia de cada segmento.

Nesta conjuntura a gestão de Jaques Wagner se impôs o desafio de construir uma política de desenvolvimento urbano para a Bahia (PDUB), a qual deveria ser elaborada e implantada de forma participativa e com fundamento nos ideais da reforma urbana e da reforma sanitária. A princípio, tal política adquiriu um caráter estratégico e incluiu como perspectiva a efetivação de um conjunto de medidas necessárias à afirmação da democracia participativa no Estado baiano, inaugurando, simultaneamente, um período de profundas mudanças institucionais. A reestruturação da SEDUR é um exemplo claro disso, quando ela passa a desenvolver uma visão sistêmica e integrada do planejamento territorial.

A elaboração de estruturas e de instrumentos de planejamento urbano representa um avanço na efe-

tivação de uma nova concepção de gestão das políticas urbanas, mas por si só, como anteriormente dito, não é suficiente para mudar práticas fracionadas e clientelistas enraizadas na estrutura de Estado. Fazia-se necessário uma maior participação popular nos processos de elaboração e implantação das políticas públicas, em particular daquelas voltadas para o ordenamento territorial do Estado.

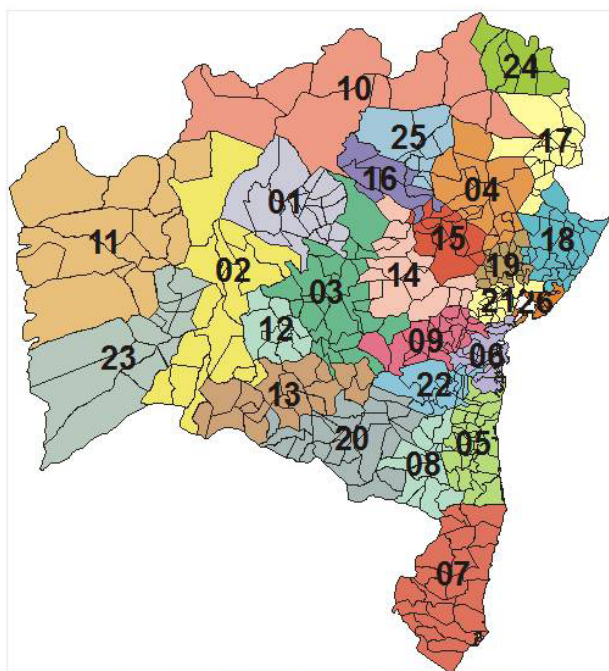
É nesse amplo quadro que, entre junho e agosto de 2007, foram realizadas quatorze audiências públicas, cobrindo todo o território do Estado, com o objetivo de mobilizar e informar a sociedade sobre a importância e a composição política e social do Conselho Estadual das Cidades. Nessas audiências foi apresentado ao escrutínio público o anteprojeto de Lei de criação do Conselho Estadual das Cidades. Nesta oportunidade foram também debatidos com os participantes os objetivos e princípios para uma política de desenvolvimento urbano para o Estado, para a qual as audiências foram a primeira ação concreta em sua direção (BAHIA, 2010).

A construção da política de desenvolvimento urbano da Bahia seguia os novos valores de uma gestão pública, valorizando a participação democrática e a transparência, além de buscar integrar as diversas políticas públicas setoriais. Deste modo, representava um esforço do governo de fazer um planejamento urbano que promovesse um desenvolvimento equitativo para as diferentes regiões da Bahia e assim contribuir para tornar as cidades baianas sustentáveis.

No âmbito da PDUB a sustentabilidade referia-se àquilo que tem a possibilidade de se sustentar, capaz de se manter estável, por longo período. Sendo assim, uma cidade sustentável seria aquela que atendesse às necessidades urbanas de toda a população do município, do meio rural ou urbano, tornando os benefícios urbanos acessíveis a todos. Desta forma, a PDUB constituía-se em uma estratégia de atuação do Governo do Estado para enfrentar as desigualdades sócio-territoriais e ambientais existentes e promover a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, particularmente no que se refere às condições de urbanidade.

Para tanto estavam postos como desafios para a equipe que formulava a política de desenvolvimento urbano para a Bahia: (a) elevar o patamar das cidades baianas, promovendo o desenvolvimento com redução das desigualdades regionais e sociais e melhoria do padrão da qualidade de vida; (b) reforçar a intercomplementaridade cidade-território-região através de uma distribuição da oferta de serviços e equipamentos que fosse capaz de atender às necessidades locais e regionais; (c) articular as políticas setoriais de mobilidade, habitação, saúde e saneamento; (d) arti-

O Contexto do Desenvolvimento Urbano da Bahia



- Área: 564.693 Km²
- Número de Municípios: 417
- Número de Territórios de Identidade: 26
- População – Total: 13.070.250
 - Urbana: 8.772.348 (67%)
 - Rural: 4.297.902
- IDH – Índice Desenv. Humano: 0,688
- Taxa de Analfabetismo (%): **20,4**
- PIB (R\$ milhões):
 - Agropecuária: 8.605,19
 - Indústria: 39.012,59
 - Serviços: 32.809,49
- Rendimento Familiar (% Per Capita):
 - Até 1 SM: **27,4**
 - Mais de 1 a 5 SM: **19,5**
 - Mais de 5 SM: **5,0**
 - Sem rendimento: **48,1**
- Saneamento Básico (% domicílios):
 - Abastecimento de água: 59,1
 - Esgotamento sanitário: 42,4

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Superintendência de Desenvolvimento Urbano

Figura 1: Retrato do desenvolvimento do Estado da Bahia por volta de 2010.

cular os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) – como no caso da política de habitação de interesse social em que a política elaborada por cada esfera devia seguir as diretrizes da instância superior; e, sobretudo, (e) implantar o Sistema de Planejamento do Desenvolvimento Urbano da Bahia.

Uma vez terminada a sequência de audiências públicas, contratou-se a consultoria da urbanista Raquel Rolnik a fim de conceber o Termo de Referência para a elaboração da PDUB, com o objetivo de “estabelecer uma estratégia de enfrentamento das necessidades de desenvolvimento urbano e territorial do estado de forma compartilhada com os municípios e segmentos econômicos e sociais” (BAHIA, 2007). Desta forma, o Termo de Referência propunha-se, entre outros objetivos, a atender aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e aos princípios da PNDU; a necessidade de articular as políticas fundiárias, de habitação e de saneamento; e, principalmente, para os intuítos deste artigo, a construção de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano como parte de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, capaz de articular ações, investimentos e gestão do território de forma articulada e cooperativa ente os entes federativos.

A metodologia proposta indicava a necessidade

de que os trabalhos fossem desenvolvidos em um sistema amplamente participativo em todas as etapas, inclusive na etapa inicial de leitura da realidade física, institucional e social do Estado, envolvendo os conselheiros do Concidades da Bahia, bem como os segmentos que o compõe. A fim de levar a cabo esta diretriz, foi criado, no interior da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana, o Grupo de Trabalho da Política Urbana formado por conselheiros do Concidades e representantes das secretarias estaduais afins. Indubitavelmente, houve um esforço de integração das políticas setoriais (transversalidade). A leitura física e institucional do Estado abrangeu quatro estudos (BAHIA, 2007), a saber: (1) Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, cujos objetivos eram identificar e estabelecer a configuração da rede urbana e sua hierarquia funcional, caracterizando suas escalas de centralidade e irradiação, com vistas a construir uma organização territorial policêntrica mais equilibrada, em diferentes escalas, que considerasse as funções desempenhadas regionalmente no contexto do Estado e a integração a redes nacionais e internacionais de cidades; (2) Estudo da Capacidade de Gestão dos Municípios Baianos, com o objetivo de formular um perfil dos municípios baianos, estabelecendo tipologias de municípios, a partir de

sua caracterização, do ponto de vista da capacidade gerencial, financeira e de gestão democrática do desenvolvimento urbano; (3) Estudo da Avaliação das Competências e da Capacidade de Planejamento e Gestão do Estado da Bahia na Área de Desenvolvimento Urbano, cujo objetivo era subsidiar e orientar a elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com vistas a indicar as competências e capacidades necessárias ao poder executivo do Estado da Bahia para a sua efetiva realização; (4) Estudo das Relações e Interações das Comunidades Tradicionais Quilombolas e Indígenas no Estado da Bahia, que buscava mapear e identificar tais comunidades na Bahia, evidenciando as demandas existentes nesses segmentos e suas relações com as cidades. Por sua vez, a leitura social seria realizada através de consultas públicas.

Em paralelo a esses estudos, deu-se início à concepção da estrutura da Lei correlata. Em março de 2010 estava em discussão qual seria a utopia urbana que a PDUB iria perseguir. Mais concreto era seu objeto, que então era posto como o desenvolvimento urbano no Estado tendo como focos ao espaço urbano, a cidade sustentável e a rede urbana. O seu principal objetivo seria estabelecer um novo modelo público de desenvolvimento urbano que orientasse ações e investimentos na área urbana no Estado, para elevar o patamar econômico, social e ambiental das cidades baianas, considerando a sua inserção na dinâmica regional e no território estadual e a função social das cidades, do urbano, e da propriedade, assegurando a todos, quer fossem de áreas rurais ou urbanas, os benefícios sociais, sem discriminação de classe, gênero, idade, etnia e orientação, seja política, religiosa ou sexual (BAHIA, 2010).

Note-se que a elaboração da política de desenvolvimento urbano para a Bahia, a princípio, se inseria em um novo contexto institucional, que valorizava e buscava construir um planejamento elaborado de forma descentralizada, democrática e participativa. Nessas circunstâncias, o modo de conduzir as políticas desenvolvia-se sob os princípios de participação democrática, sustentabilidade, transparência, inclusão social, equilíbrio sócio-territorial e por meio de uma abordagem integrada das diversas políticas públicas setoriais (transversalidade), buscando o fortalecimento do município mediante uma pactuação entre sociedade e diversos níveis de governo. Destes princípios, destacamos a participação popular e o controle social, tomado como direito do cidadão em participar da definição de políticas governamentais, da sua execução e do controle dos recursos públicos.

No Brasil o Estatuto da Cidade indica formas para

que isso aconteça, tais como a realização de debates, audiências e consultas públicas. Daí é que o governo da Bahia, através da SEDUR, buscando construir uma política de desenvolvimento urbano através de um pacto entre governo e sociedade, intentou realizar consultas públicas, que tinham como objetivo realizar uma “leitura” da realidade urbana da Bahia através da sociedade civil organizada e do poder público municipal. O objetivo da consulta pública era contribuir para que a política estadual de desenvolvimento urbano fosse feita de uma forma participativa e de acordo com a realidade sócio-territorial da Bahia, respeitando sua diversidade. Pressupunha-se que, desta forma, a população teria espaço para falar sobre em que cidade gostaria de viver e quais as carências urbanas que necessitariam ser atendidas para a melhoria de sua qualidade de vida. Tais consultas públicas ocorreriam nos 26 territórios de identidade², porém, até março de 2010, as mesmas não haviam sido realizadas³. No ano de 2011, os estudos que fundamentariam a sua elaboração estavam em fase de conclusão. Dar-se-ia então início à sistematização e a elaboração da minuta de lei. No presente momento, conforme consulta aos nos sites oficiais da Secretaria de Desenvolvimento da Bahia, não há mais qualquer menção à elaboração da PDUB.

2 Segundo o site da Secretaria do Planejamento da Bahia, um território de identidade é assim definido: “O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial”, o que possibilitaria “identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. Ainda segundo o site, o Governo da Bahia reconhece “a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar”. Cabe salientar que durante a elaboração do Bahia Urbana eram apenas 26 os territórios de identidade. Á época da elaboração da política estadual de desenvolvimento urbano, então chamada “Bahia Urbana”, eram 26 os territórios de identidade; posteriormente, esse número passa para 27 devido à divisão do 7º. território.

3 No site da SEDUR, acessado em 11 de setembro de 2014, não há mais menções diretas à elaboração da “Bahia Urbana”. No site Bahia Urbana (<http://bahia-urbana.blogspot.com.br>), acessado também na mesma data, a última postagem é do ano de 2012 e não faz menção à realização ou não das consultas públicas.

UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PDUB

A intenção de elaboração da política de desenvolvimento urbano para a Bahia consistiu desta forma na construção e consolidação de uma cultura política democrática e de controle social que implicasse na consideração de um conjunto de princípios entre os quais assumem centralidade o direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades. Significava, nessa esfera, construir os meios para a melhoria das condições de vida nas cidades, para a diminuição da desigualdade social e busca da sustentabilidade ambiental, combinados à ampliação dos espaços de participação social. Em síntese, tratava-se da ampliação do acesso a importantes dimensões da vida social e política à população urbana e rural.

Inovadora, a PDUB consistiu em uma iniciativa pioneira no Brasil visto que, ao que nos consta, nenhum outro Estado do país até então buscou formular uma política de desenvolvimento urbano como esta. A própria política de desenvolvimento urbano nacional ainda não chegou a se concretizar. Com uma visão sistêmica e integrada de planejamento, a PDUB avança na medida em que se propõe a criar um ambiente de planejamento e gestão territorial e urbano mais democrático, baseado no controle social e na transversalidade. Não obstante, os avanços concretos no que tange a essas duas últimas questões têm sido, a despeito das tentativas, tímidas. Esbarra-se, sobretudo em três aspectos: nas decisões centralizadas, na mentalidade corporativista dos planejadores envolvidos no processo, e por fim, nas disputas político-institucionais.

Acreditamos que a mudança de mentalidade, que é um processo gradual, requer um esforço no sentido de incorporar de fato os princípios postos para a elaboração da PDUB para além do mero discurso, tornando-os práticas efetivas. De qualquer forma, a



Fonte: CEDETER, 2011.

Fonte: BAHIA, 2013.

Figura 2: O Estado da Bahia e seus 27 territórios de identidade.

mera intenção de se pensar e de propor uma política de desenvolvimento urbano para a Bahia já é um grande mérito e ganho social.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Governo do Estado. S.d. Disponível em: <www.governador.ba.gov.br>. Acesso em: 08 mar. 2010.
- BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Constituição do Estado da Bahia**. S.d. Disponível em: <www.mpba.mp.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria da Administração. **Gestão em debate**. Seplan ministrará cursos nos 27 Territórios de Identidade da Bahia. 2013. Disponível em: <<http://www.gestaoemdebate.saeb.ba.gov.br/gestao-clipping/seplan-ministrara-cursos-nos-27-territorios-de-identidade/>>. Acesso em: 18 set. 2016.
- BAHIA. Secretaria da Administração. S.d. Disponível em: <www.saeb.ba.gov.br>. Acesso em: 15

- mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano da Bahia**. Apresentação feita no CONCIDADES/BAHIA em janeiro de 2010. Não publicado.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. S.d. Disponível em: <www.sedur.ba.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Termo de referência para a contratação de consultoria para a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia**. 2007. Não publicado.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Territórios de identidade**. S.d. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 17 set. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **5ª Conferência Nacional das Cidades**. 2013. Disponível em: <www.cidades.gov.br/5conferencia/conferencia/historico.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Histórico**. S.d. Disponível em: <www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>. Acesso em: 08 mar. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos Midades Desenvolvimento Urbano**, nov. 2004. Disponível em: <www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimento Urbano.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2010.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. S.d. Disponível em: <www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.
- CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Ana Cláudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.
- EARP, Fábio Sá; PRADO, Luiz Carlos. **O milagre brasileiro**. Crescimento acelerado, integração internacional e distribuição de renda 1967-1973. 2003. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/milagre_brasileiro.pdf>. Acesso em 03 setembro de 2014.
- MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas sociais - acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em 08 março de 2010.
- SERGIPE. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Política de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <www.sedur.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid>. Acesso em: 29 ago. 2014. ■