



Desafios territoriais ante ameaças e possibilidades latino-americanas: Estratégias para reduzir injustiças socioambientais

Eixo temático: Processos urbanos, sistemas e redes de cidade

PODER LEGISLATIVO COMO PROMOTOR DE ATHIS: O CASO DA COMISSÃO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA BAHIA

J. A. C. de Araújo Neto^a, A. B. Chong^{abc}, J. G. Cabral^c

^a Especialista em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade, Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil

^b Mestre em Desenvolvimento Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Santiago, Chile)

^c Especialista em Gestão Pública, Universidade do Estado da Bahia, Bahia, Brasil

ze.aloir@gmail.com - abchong@uc.cl - jg_cabral@yahoo.com.br

ABSTRACT

O objetivo deste artigo consiste em apresentar e analisar o papel desempenhado pela Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa da Bahia (CEDUrb/ALBA) desde a sua criação até o ano de 2018, no que tange à promoção de Assistência e Assessoria Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) para populações em situação de vulnerabilidade econômica e socioespacial. Utilizando fundamentações constitucionais como ponto de partida, o estudo explora a capacidade dos poderes legislativos em se aproximar das comunidades e influenciar o desenvolvimento territorial, além de ampliar as potencialidades da ATHIS para além das esferas arquitetônicas e estruturais. No âmbito da formulação teórica, acadêmicos que direcionam seu campo de investigação aos mecanismos políticos, instituições e processos urbanos em países do sul global (De Queiroz Ribeiro, 2014; Roy, 2014; Oldfield e Parnell, 2014; Robinson, 2014) reconhecem a relevância e o potencial de contribuição provenientes de experiências urbanas específicas. Nessa abordagem, emerge a possibilidade de a realidade empírica fundamentar a construção do diálogo intelectual. Com o objetivo de fortalecer tal finalidade, torna-se imperativo neste artigo compreender o contexto sociopolítico, tanto em nível nacional quanto estadual, que permeia a formação e o funcionamento da CEDUrb/ALBA. Cabe mencionar que esta análise não apenas exige a exposição das responsabilidades regimentais da Comissão, mas também a delimitação de sua diretriz central de atuação, além do papel essencial de promover a Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) no Estado da Bahia, junto às comunidades, associações e movimentos envolvidos no âmbito do Urbanismo e da Política Urbana. Como abordagem metodológica, este caso de estudo de natureza participativa fundamenta-se tanto na experiência profissional dos autores como nos relatórios públicos produzidos pela CEDUrb/Alba entre os anos de 2013 e 2018, e busca tensionar a possibilidade de aplicação da ATHIS para o campo do Urbanismo.

Palavras-Chave: Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS); Poder Legislativo; Política urbana; Urbanismo.

INTRODUÇÃO

A instauração da Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa da Bahia (CEDUrb/ALBA) teve lugar no ano de 2013, mediante a proposição contida no Requerimento Nº 7.866/2013, e sua ratificação foi consumada pelo veredito da Mesa Diretora da ALBA no decurso de 19 de abril do mesmo ano. A gênese da CEDUrb/ALBA emerge da iniciativa da Deputada Maria del Carmen, sua primeira presidente e subseqüentemente reeleita até o ano de 2018. Esta criação foi motivada pela percepção da carência de um espaço adequado no seio do Poder Legislativo baiano destinado à consideração das pautas do desenvolvimento urbano e do planejamento participativo das cidades no âmbito estadual. A instituição da CEDUrb/ALBA, ainda, angariou expressivo respaldo proveniente dos movimentos populares urbanos, coletivos de moradia, Conselhos, Institutos e Sindicatos de Categorias Profissionais, além das instituições universitárias, entre outros atores relevantes.

A criação da CEDUrb/ALBA ocorreu em um momento singular no panorama das políticas públicas e urbanas no Brasil e na Bahia. Nesse contexto, o debate acerca do desenvolvimento urbano e da busca por cidades mais justas e democráticas ganhava notável impulso. Importante mencionar que esse período coincidia com uma discussão nacional acerca da força e eficácia das políticas urbanas, considerando: a) o transcurso de aproximadamente uma década desde a instituição do Ministério das Cidades, com os estados e municípios enfrentando a demanda de criar seus planos de habitação, saneamento e mobilidade; b) o progresso e os desfechos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instaurado em 2007, e suas ações relacionadas à infraestrutura urbana e urbanização de áreas precárias (BRASIL, 2007); c) a implantação em 2009 e o seguimento do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009); e, adicionalmente, d) as Jornadas de Junho de 2013, momento em que a questão urbana e sua crise foram centralmente debatidas, tomando as ruas de todo o país. A propósito disso, Maricato (2013) estabelece uma conexão direta entre a precária condição de vida nas cidades brasileiras e a força das manifestações, realçando a necessidade imperativa de se ouvir a população e incluí-la nas decisões referentes à política urbana.

Seguindo essa perspectiva, por meio da análise das informações documentadas no Relatório de Atividades 2011-2016 da CEDUrb/ALBA, a relevância da instituição da Comissão ganha ainda mais respaldo, ao reforçar a "necessidade de monitorar processos em andamento ou abordar novas questões concernentes à formulação ou aprimoramento da legislação urbanística e das políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional no âmbito do Estado da Bahia" (CEDUrb/ALBA, 2016, p. 9). Entre as prerrogativas regimentais das Comissões da Assembleia Legislativa, sobressaem-se aquelas dispostas na Constituição do Estado da Bahia de 1989, Artigo 83:

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que, segundo o Regimento Interno, não se inclua na competência originária do plenário, cabendo recurso para este, no prazo de cinco dias da publicação, por iniciativa de um décimo dos Deputados.

II - realizar audiências públicas com as entidades da sociedade civil;

III - convocar Secretário de Estado ou dirigente de entidade de administração indireta para informar sobre assuntos inerentes às suas atribuições e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

IV - receber petições, reclamações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - apreciar planos estaduais e setoriais de desenvolvimento e programas de obras e sobre eles emitir parecer;

VI - acompanhar permanentemente as atividades dos Tribunais de Contas, apreciando relatórios e participando, através de qualquer de seus membros por ela indicado, de suas reuniões ordinárias e extraordinárias. (Bahia, 1989)

Adotando uma abordagem voltada para a qualificação das incumbências delineadas anteriormente, é notável que a Comissão desempenhou suas atividades, predominantemente, por meio da realização de debates públicos e da promoção de um maior engajamento da sociedade. No intervalo de tempo compreendido entre os anos de 2013 e 2018, que constitui o recorte temporal analítico deste estudo, foram concretizadas, no mínimo, 49 iniciativas públicas (ver Anexo 1). Essas ações incluíram Audiências Públicas, Seminários, Sessões Especiais e Visitas Técnicas. Além disso, a presidente e técnicos da CEDUrb/ALBA participaram ativamente do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, do Grupo de Trabalho de Urbanização de Assentamentos Precários, financiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação, bem como do Fórum de Pós-Ocupação dos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social de Salvador e da Região Metropolitana, instância que é coordenada pela Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal.

A partir desses dados que ilustram a ação da Comissão no fomento de atividades públicas, nas quais se propiciava a convergência entre a sociedade civil e as esferas governamentais, emerge a oportunidade para uma ponderação acerca da relevância da atuação da CEDUrb/ALBA na promoção e ampliação da participação popular no âmbito da política urbana. Tal reflexão atesta e reforça a consonância da CEDUrb/ALBA com a diretriz da Gestão Democrática das Cidades, tal como definida pelo Estatuto da Cidade, enunciada na Lei Federal nº 10.257/2001.

Contudo, a análise dos dados extraídos dos Relatórios e depoimentos revela que a CEDUrb/ALBA, para além das esferas de participação popular, e dos encaminhamentos e sugestões geradas nesses espaços, também promovia Assessoria e Assistência Técnica (ATHIS) às comunidades, grupos e movimentos sociais. A ATHIS está respalda na Lei Federal nº 11.888/2008, que garante assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda para o planejamento e construção de habitações de interesse social, assim como para viabilizar e otimizar a ocupação do espaço urbano de acordo com as normativas urbanísticas e ambientais.

É relevante destacar que, apesar de sua abrangência, e mesmo considerando que o entendimento de Habitação de Interesse Social (HIS) envolve a integração do território com a residência e outros direitos sociais¹, a notória Lei de ATHIS frequentemente, em contextos de debates públicos promovidos por entidades acadêmicas e Conselhos Profissionais, a exemplo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), lidam quase que exclusivamente com a possibilidade da ATHIS ser promovida através de projeto arquitetônico e estrutural. Não incorporando, assim, a possibilidade da ATHIS também ser uma matéria do Urbanismo.

É por esta razão que um dos propósitos centrais deste artigo é tensionar as possibilidades de promoção e utilização da Lei de ATHIS para além do âmbito arquitetônico e estrutural, direcionando sua aplicação para o campo urbanístico. Ao examinarmos a atuação da CEDUrb/ALBA, de acordo com os dados registrados em seus relatórios, constatamos que pelo menos 30 comunidades foram atendidas por meio de um processo de demanda espontânea. Nessa abordagem, as comunidades buscavam a comissão de maneira voluntária, buscando sua ajuda para mediar conflitos relacionados a questões territoriais e

¹ Conforme delineado pelo Art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

fundiárias, bem como para viabilizar o acesso a direitos negados e para obter pareceres técnicos. Todas essas ações, que também serão exploradas neste artigo, evidenciam um terreno propício para a expansão das atividades da ATHIS. Esta relação evidenciada entre a experiência empírica e a argumentação teórica é destacada por Roy (2014), ao propor que o urbanismo deva ser compreendido como um objeto resultante da prática governamental e do aparato de planejamento. Esse entendimento permite estabelecer uma ligação entre a elaboração teórica e as ações emancipatórias no âmbito da política urbana.

METODOLOGIA

A proposta metodológica deste estudo de caso, de natureza participativa, é embasada na experiência profissional dos autores, os quais desempenharam papéis ativos como técnicos da Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa da Bahia entre os anos de 2013 e 2018. Com isso, pretende-se enriquecer a compreensão das limitações, desafios e oportunidades que permeiam o papel do poder legislativo como promotor da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), incorporando as perspectivas, conhecimentos e vivências adquiridas durante esse período.

Adicionalmente, adotando uma abordagem qualitativa, a condução deste estudo também se baseará na análise de documentos públicos e na revisão de documentos normativos e institucionais, como leis nacionais, decretos, normas e informações públicas. Adicionalmente, serão examinados os relatórios públicos elaborados pela CEDUrb/Alba durante o período compreendido entre os anos de 2013 e 2018.

Partindo da revisão teórica para contextualizar o panorama sociopolítico brasileiro, esta pesquisa se fundamenta adicionalmente em estudos acadêmicos e contribuições de especialistas que têm se dedicado à análise da política urbana tanto em nível nacional quanto estadual. Destacam-se renomados acadêmicos como Ermínia Maricato, Nelson Saule Jr., Raquel Rolnik, Ângela Gordilho, entre outros.

Referências bibliográficas

Bahia. (1989). Constituição do Estado da Bahia. Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia, 1989.

Brasil, S. F. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.*

Brasil. (2007). Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social-PSH nos exercícios de 2007 e 2008. *Diário Oficial da União.*

Brasil. (2008). Lei no 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto ea construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União, 2-2.*

CEDUrb/ALBA. (2016). Relatório de Atividades 2011 - 2016. Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano, Assembleia Legislativa da Bahia.

CEDUrb/ALBA. (2018). Relatório de Atividades – Edição Especial. Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano, Assembleia Legislativa da Bahia.

De Queiroz Ribeiro, Luiz César. (2014). "Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano. Reflexiones para una teoría urbana del proceso de metropolización " In Teorías sobre la ciudad en América Latina, edited by Blanca Ramírez and Emilio Pradilla, 102-140. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Maricato, E. (2013). É a questão urbana, estúpido!. Curso de verão-Ano XXVII: juventudes em foco: por políticas públicas inclusivas em trabalho, educação e cultura.

Oldfield, Sophie, and Susan Parnell. 2014. "'From the south'." In The Routledge Handbook on Cities of the Global South, edited by Susan Parnell and Sophie Oldfield, 1-4. New York, NY: Routledge.

Robinson, Jennifer. 2014. "New geographies of theorizing the urban: putting comparison to work for global urban studies" In The Routledge Handbook on Cities of the Global South, edited by Susan Parnell and Sophie Oldfield, 57-70. New York, NY: Routledge.

Anexo 1 - Atividades Públicas realizadas pela CEDUrb/ALBA entre 2013 e 2018

2013	Audiência Pública "Praia da Preguiça: impactos da ampliação do quebra-mar da Bahia Marina e ameaça de fechamento da praia"
	Audiência Pública "PDDU e LOUOS de Salvador e o Acordo de Modulação da ADIN: bases para o julgamento"
	Audiência Pública "Condomínio Quinta da Glória, indefinição territorial: Salvador X Lauro de Freitas"
	Audiência Pública "Projetos de mobilidade urbana para Salvador e Região Metropolitana"
	Reunião Técnica ampliada com síndicos e subsíndicos dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida
2014	Debate sobre o Projeto de Lei Nº 19.304/2011 - Sobre a obrigatoriedade de contratação de Bombeiros Cívicos, de autoria da Deputada Fátima Nunes
	Reunião Técnica sobre o Projeto da Linha Viva
	Audiência Pública "Assistência Técnica aos municípios da Bahia: possibilidades e desafios"
	Audiência Pública "Mobilidade Urbana no Subúrbio Ferroviário"
	Audiência Pública "Mobilidade Urbana em Cajazeiras"
	Seminário de capacitação em gestão condominial para síndicos do Programa Minha Casa Minha, Minha Vida
2015	Audiência Pública "CAIXA 100% Pública: a abertura do capital e seus impactos
	Audiência Pública "Habitação Rural na Bahia: moradia e direitos sociais no campo"
	Audiência Pública sobre os empreendimentos habitacionais Coração de Maria, no Cassange, e Canto do Rio, em Pirajá
	Audiência Pública "Deslizamentos em Salvador: planos de contenção de encostas e investimentos na prevenção e gestão de riscos"

	Audiência Pública "Experiências de trabalho e renda: associativismo, cooperativismo e economia solidária em comunidades"
	Audiência Pública sobre o Plano Urbanístico Ambiental do Vetor Ipitanga
	Audiência Pública "Direito à Cidade sob a perspectiva das Mulheres Negras"
	Reunião sobre contenção de encostas e gestão de riscos em Boa Vista de São Caetano
	Reunião com a UNISOL no Condomínio das Mangueiras – EVA
	Visita ao Parque Empresarial da Lagoa - Complexo de Vila Moema
	Influências do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na Mobilidade Urbana de Salvador
	Seminário Integração Física-Tarifária do Transporte Urbano de Salvador
	Seminário Urbanismo na Bahia: uma nova agenda? Rumo ao HABITAT III – UrbBA15
2016	Audiência Pública “Pós ocupação: a experiência do CIAGS/UFBA (Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social) no conjunto habitacional das Bromélias”
	Audiência Pública “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: o desafio do planejamento urbano na Região Metropolitana de Salvador”
	Audiência Pública “Projetos do PAC Urbanização de assentamento precários na Bahia”
	Audiência Pública “Planos de contenção de encostas e investimentos na prevenção e gestão de riscos em Salvador”
	Visita Técnica – Canabrava
	Visita Técnica – Baixa da Soronha
	Visita Técnica – Via Metropolitana
	Participação na Conferência de Engenharia da FTC, Feira de Santana. Tema: “Habitação e mobilidade urbana para uma sociedade mais justa”
	Participação na mesa de abertura da Semana de Urbanismo (SEMUR), promovida anualmente pelo curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
2017	Audiência Pública “Mobilidade Urbana: o BRT de Salvador”
	Audiência Pública “Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Medida Provisória
	Audiência Pública “Mobilidade Urbana: Metrô de Salvador- Lauro de Freitas”
	Audiência Pública sobre o Plano Urbanístico de Pirajá
	Audiência Pública sobre Mobilidade Urbana em Cajazeiras: Metrô, Avenida 29 de Março e Nova Rodoviária em Águas Claras
	Visita ao Trem do Subúrbio
	Visita ao Aterro Natural e comunidades próximas
2018	Visita técnica com as lideranças comunitárias dos bairros próximos à linha azul e vermelha e técnicos da Conder para acompanhamento da obra
	Seminário no Fórum Social Mundial - “Cidade Para Todas e Todos – As administrações de Esquerda como Trincheiras na Luta Pela Democratização dos Espaços Urbanos”

	Audiência Pública “A situação das encostas em Salvador: acompanhamento dos investimentos e ações no enfrentamento e na gestão de riscos”
	Audiência Pública “Alteração do Marco Legal do Saneamento: ameaça de desestruturação e privatização do setor”
	Audiência Pública “Linhas Azul e Vermelha: corredores transversais de transporte em Salvador”
	Audiência Pública “Defesa da soberania nacional: contra as privatizações do governo Temer”
	Audiência Pública “Projetos e obras de Urbanização em Salvador”
	Audiência Pública “Pós-Ocupação de HIS: como assegurar recursos no enfrentamento dos problemas?”

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório da CEDUrb - Edição Especial (2018)