REVISTA DA  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

# SITIENTIBUS

## URBANIZAÇÃO NA BAHIA

ARTIGO

### PLANEJAMENTO URBANO: UM HISTÓRICO SOBRE SERRINHA-BA

#### *URBAN PLANNING: A HISTORY ABOUT SERRINHA-BA*

LUIZ EDUARDO FREIRE DE LIMA OLIVEIRA

Graduado em Engenharia Civil/UEFS. Mestrando em Planejamento Territorial/UEFS. Email: luizedu12@gmail.com

#### RESUMO

A temática sobre o planejamento urbano é cada vez mais discutida e debatida no meio acadêmico e profissional. Ao compreender suas limitações, entende-se para que haja uma evolução na busca por um projeto cidade é primordial fazer o exercício de planejar, mesmo que esse não tenha resultados imediatos. Tratando o planejamento como um processo dinâmico, mutável e que não termina com a elaboração de um plano, o entendimento do passado, ou seja, como a sociedade pensava a organização da cidade, permite que sejam avaliadas as ações ou as ausências dessas e suas consequências. Portanto, neste artigo, serão apresentados conceitos sobre planejamento urbano e uma análise histórica de como foi o desenvolvimento desse na cidade de Serrinha-BA. Para isso, foi realizado levantamento bibliográfico e da legislação, utilização de conhecimento empírico e dados secundários. Apesar do avanço com relação à legislação, existe a necessidade de implementação de um conjunto de fatores que conduza a prática efetiva do aparato legal que norteia o planejamento na cidade e para que esse abarque toda complexidade que existe, sendo multidisciplinar, participativo, elaborado com base em características sociais e correlacionado com a questão financeira.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano, Serrinha, Plano Diretor.

#### ABSTRACT

The theme on urban planning is increasingly discussed and debated in the academic and professional environment. As we understand its limitations, it is clear that to reach an evolution in the search for a city project it is essential to exercise planning, even if it does not have immediate results. Treating planning as a dynamic, changeable process that does not end with the elaboration of a plan, understanding the past, that is, how society thought the organization of the city allows the actions or absences of these and their consequences to be evaluated. Therefore, in this work, concepts about urban planning and a historical analysis of how it was developed in the city of Serrinha-BA will be presented. For this, a bibliographic and legislation survey was carried out, using empirical knowledge and secondary data. Despite the progress in relation to legislation, there is a need to implement a set of factors that lead to the effective practice of the legal apparatus that guides planning in the city and so that it encompasses all the complexity that exists, being multidisciplinary, participatory, elaborated from social characteristics and correlated with the financial issue.

**Keywords:** Urban Planning, Serrinha, Master Plan.

## 1. INTRODUÇÃO

O planejamento é mutável e bastante influenciável, da forma que está posto, ao longo do tempo, de acordo com a conjuntura político administrativa vigente. Com isso, o planejamento se molda à gestão e não o inverso, como deveria ser. Essa característica dificulta o entendimento sobre como esse instrumento se caracteriza em nossa sociedade, nas mais variadas escalas de autonomia administrativa: município, estado e país. Contudo, existem balizadores que tentam ajustar e uniformizar essas escalas.

Villaça (1999) afirma que existe uma dificuldade para se entender a história do planejamento urbano no Brasil. Porém, sua afirmativa é justificada face à confusão existente entre prática e o discurso. Além disso, existem várias formas de apresentação do planejamento urbano, como: zoneamentos, planos setoriais, planos diretores, projetos de cidades novas e entre outras.

Não adentrado em toda história do planejamento urbano e nem nas mais variadas formas que ele se apresenta, seja no discurso ou na prática, existem marcos característicos sobre esse. O primeiro registro legal que pode ser correlacionado ao planejamento urbano no Brasil é a Lei nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Essa surgiu no período do Regime Militar, no contexto de aplicação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual Pereira (2014) caracteriza como estímulo das normas urbanísticas presentes na constituição de 1988.

Uma das principais influências legais ao planejamento urbano no Brasil é a Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183, os quais tratam sobre a política urbana e que foram regulamentados, posteriormente, pela Lei nº 10.257, de junho de 2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988; 2001). Considera-se ambos como marcos para o planejamento urbano no país, dentre outros aspectos, devido a obrigação da elaboração do plano diretor. Apesar das críticas, essa ferramenta regulamentadora é primordial para o avanço do planejamento urbano, mesmo que, inicialmente, não se tenha como atingir todos os desejos.

Com o objetivo de se trilhar uma evolução do planejamento e gestão urbana, que não sejam influenciados pela globalização, sendo que essa diminui a potencialidade nacional e local de controle da sua historicidade, faz-se necessário que em vários aspectos haja amadurecimento e evolução da estrutura do Estado, dos instrumentos mantenedores do direito à cidade, da legitimidade do processo político, distribuição de investimentos públicos e etc. (CARVALHO, 2011). Por isso, entende-se que, apesar das inúmeras limitações, deve-se incentivar os processos de planejamento; ou seja, mesmo que não se perceba, de forma imediata, resultados significantes, eles fazem parte das mudanças que conduzem a evolução.

É nesse íterim que é apresentada a análise histórica do planejamento urbano do município de Serrinha, que está

localizado no estado da Bahia, distante aproximadamente 185 km da capital Salvador, e tinha uma população de 76.762 habitantes em 2010 (Ver Mapa 1), segundo Censo Demográfico (IBGE, 2010). Esse é atravessado por importantes rodovias, como BR-116 de norte a sul e a BA-233 de leste a oeste, se configurando assim um entroncamento rodoviário, sendo esse um dos fatores que fazem convergir para a cidade o escoamento da produção de diversos municípios, como exemplos de Araci, Teofilândia, Biritinga, Santaluz e Queimadas. Além disso, é a maior concentração demográfica da região sisaleira, o que confirma, assim, o seu potencial como polo estratégico de comércio e de serviços.

O objetivo é traçar um histórico sobre como vem se desenvolvendo o planejamento urbano de Serrinha-BA e para sua concretização foi realizado um levantamento bibliográfico e da legislação acerca do tema, utilização de dados secundários e conhecimento empírico.

## 2. CONCEITUAÇÃO SOBRE PLANEJAMENTO URBANO

O planejamento urbano, no Brasil, tem foco de discussões nos termos das orientações atuais cristalizado na figura do plano diretor, por volta da década de 1950. Por isso, sua ideologia só é possível de ser entendida no final da década citada, isso porque, para se entender o planejamento urbano, é primordial fazer conexão com as ações da esfera política, sendo que essa, anteriormente, pouco ou nada tinha a oferecer para compreensão do tipo atual de planejamento. (VILLAÇA, 1999).

Para Del Rio (1990), há uma alteração na importância do planejamento urbano após a II Guerra Mundial, no fim dos anos de 1950 e durante os anos de 1960, quando os países de primeiro mundo estavam saindo da recessão e o Estado, envolvido com reconstrução e reestruturação econômicas e com o próprio desenvolvimento do sistema capitalista, necessitava de planos, principalmente econômicos e de investimentos. Nesse contexto, o aumento da importância e da necessidade de planejadores corrobora a afirmativa de autores marxistas, que defendem que o planejamento tem papel central para manutenção do status quo capitalista.

Em contrapartida a defesa dos autores marxistas, alguns dos que apostam no planejamento partem do princípio de que esse tenta solucionar problemas advindos da sociedade, ainda que essa esteja inserida em um contexto capitalista. Para esses, almeja-se não a manutenção eterna de um Estado que o defenda, mas, sim, pensar a solução dos problemas inerentes ao jogo de interesses que envolvem o sistema e buscar um projeto de cidade de melhor, com todos os limites a ele envolvidos (SOUZA, 2003).

Del Rio (1990) defende que duas razões principais estão atreladas a dificuldade implementar o planejamento como meio de obtenção de ambientes satisfatórios. A primeira razão encontra-se no plano político, nos próprios objetivos do planejamento, com o distanciamento dos políticos dos

reais interesses imediatos das comunidades; e a segunda razão é proveniente do planejamento com excessivo tecnicismo intrínsecos às suas teorias e métodos de análise e implantação.

Além dessas dificuldades, existem outras diversas quanto à implantação do planejamento. No Quadro 1, é apresentado um resumo das barreiras encontradas nesse processo, segundo Ferrari (1988).

**Quadro 1** - Dificuldades à implantação do processo de planejamento.

Tipo	Caracterização	Intrínsecas	Extrínsecas
Político administrativas	É o poder responsável pela tomada de decisão, podendo estar nesse o principal obstáculo à implantação do planejamento.	1-Estruturação obsoleta dos órgãos governamentais; 2-Estruturação inadequada de órgãos de planejamento.	1-Falta de institucionalização do sistema; 2- Incompreensão dos objetivos por parte de políticos; 3- Falta de verbas orçamentárias, dificuldades crônicas das administrações municipais.
Técnicas	As dificuldades técnicas são provenientes da falta de conhecimento adequado ao planejamento, só serão resolvidos com a plena implantação do próprio processo	1- Ausência de uma terminologia uniforme; 2- Confusão de atribuições dos diferentes técnicos; 3- Pouca experiência do processo.	1- Falta de documentação; 2- Censos inadequados.
Éticas	Nascem do capitalismo, que rege o consumo como fim último da atividade humana e o dinheiro o senhor absoluto das ações morais	1- Charlatismo	1- Direcionamento partidário, influenciando na escolha e na concessão de financiamentos.

Fonte: Ferrari (1988).

Apesar da abordagem de Ferrari ser referente ao ano de 1988, muitas dessas características são observadas na maioria das cidades brasileiras ainda hoje. Isso demonstra que mesmo alcançando alguns avanços, ainda há muito que se progredir. Da forma que o planejamento está posto, carrega consigo falhas que não permitem uma implantação plena, na qual uma cidade melhor é o resultado. Para Xavier (2012), a falta de planejamento urbano é uma das maiores lacunas em grande parte dos municípios brasileiros, sendo que esse é um guia institucional para se construir o futuro intelectual para estas cidades.

Entende-se como “falta de planejamento” a condução inadequada do mesmo. Isso porque, apesar da existência, não há a apropriação por parte do poder público do que foi planejado; ou seja, o planejamento, na verdade, funciona apenas como ferramenta burocrática para o cumprimento à lei, não efetivando assim o propósito. Essa afirmativa pode ser correlacionada com a abordagem de Villaça (1999, 238) que afirma: “A inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em seu conceito[...]”. Posteriormente, nesse mesmo texto, o autor define o plano diretor com características muito próximas ao planejamento urbano, visto que é a principal ferramenta de planejamento municipal. Portanto, considera-se sim a falta de planejamento urbano, ou melhor, o planejamento inadequado, uma lacuna.

Nos moldes que Villaça (1999, p. 238) definiu o plano diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

O planejamento é fundamental para compreensão da produção do espaço urbano, sendo que esse expõe as ações e decisões dos envolvidos para a produção desse. Mesmo o planejamento urbano sendo prolixo, multidisciplinar, metamórfico e subjetivo, ou seja, de um mesmo objeto é possível se extrair as mais variadas interpretações e análises, ele é imprescindível para o entendimento do projeto de cidade que se quer construir (OLIVEIRA, 2011).

O processo de urbanização que ocorreu (e ocorre) no Brasil ocasionou o aumento significativo dos problemas e demandas urbanas, por isso as necessidades por infraestrutura urbana, serviços, dentre outras demandas, não conseguem acompanhar o ritmo desse processo. Portanto, se faz necessária a utilização de instrumentos democráticos de planejamento e gestão, quais sejam construídos com base em ambições e propostas da população, que tenham possibilidade maiores de contribuição com a melhoria da qualidade de vida (SANTOS, 2012).

A fim de minimizar os efeitos negativos causados pelo crescimento populacional nas cidades, é viável que se busque alternativas, e o planejamento urbano insere-se como uma dessas. Planejamento urbano, portanto, nada mais é do que a tentativa de coordenar ações futuras, a fim de solucionar ou evitar os possíveis problemas causados ou não por essas ações. “O planejamento urbano como qualquer tipo de planejamento é uma atividade que se remete sempre para o futuro” (SOUZA, 2004, p. 15.). A ligação direta com o futuro agrega ao planejamento incertezas, ainda mais quando se trata de algo tão complexo como a cidade, onde existe um conjunto de fatores e interesses, das mais variadas ordens, influenciando a forma organizacional do tecido urbano.

Agravante as incertezas ligadas ao futuro, nas cidades brasileiras, à medida que surgem problemas gerados pelo crescimento populacional, inseridas no contexto de expansão do capitalismo e da industrialização, são importadas também as soluções para esses problemas, o que ocasiona, assim, em novos (velhos) problemas e suas consequências no processo de urbanismo brasileiro (MONTEMÓR, 2006). Ou seja, não é construído um projeto de cidade melhor, mas reproduzida de forma similar a “solução” que foi dada em outro cenário, em outro contexto, não levando em consideração os anseios da população local.

Estabelecer uma visão estratégica atrelada ao território exige enfrentar o desafio de fazer coabitar e conviver os paradoxos previstos. É transformar as decisões desordenadas, tomadas isoladamente, e despertar os interesses de esforços coordenados, orientados pela consecução de determinado fim. Nesse contexto, é ressaltado o papel do Estado como agente coordenador, indicativo e orientador dos agentes sociais, com o necessário envolvimento orgânico da sociedade de determinado território (BRASIL, 2008).

Em Ferrari (1988, Apud CARTA DOS ANDES, 1958), é definido planejamento como método ininterrupto, no qual visa-se resolver racionalmente problemas, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar as suas consequências.

Segundo Carvalho e Rossbach (2010), existe profunda diferença entre as cidades do mundo desenvolvido, basicamente os países que compõem o G7, e os ditos não desenvolvidos. Essa divergência tem a ver com a regulação do Estado sobre o espaço urbano e o alcance do mercado residencial privado. Nas primeiras, o Estado exerce controle total sobre a utilização do solo urbano, enquanto nas demais é comum observar que a maioria da população pode habitar espaços informais, que são também segregados em relação a cidade oficial.

É notório que a participação do Estado influencia diretamente no desenvolvimento dos espaços urbanos, seja essa por omissão de políticas públicas regulamentadoras da utilização do espaço, frequentemente visível nos países não desenvolvidos, ou sendo de forma regulamentadora que atua de modo a organizar e buscar um desenvolvimento sustentável na área de ocupação urbana.

### 3. PLANEJAMENTO URBANO EM SERRINHA

A história de Serrinha inicia-se no período colonial entre 1612-1892, com a abertura da estrada que ligava a capital da colônia ao Piauí, passando pelo alto do São Francisco. Nesse trajeto, surgiu a Fazenda Serrinha, na Capitania da Bahia, local de criação de gado e rancho para descanso de viajantes. Posteriormente, passou a ser um centro comercial e agropecuário, e tornou-se cidade em 30 de junho de 1891, através de ato assinado pelo governador José Gonçalves da Silva. (FRANCO, 1996)

A princípio, na divisão administrativa de 1911, o município de Serrinha era constituído apenas pelo distrito sede. Nove anos depois, em 1920, o município apresentava-se composto pelos distritos de Serrinha, Beritingas e Pedras. Posteriormente, foi criado o distrito de Lamarão, pela Lei municipal nº 148, em 14 de agosto de 1922, que foi aprovada pela Lei Estadual nº 1631, de 26 de julho de 1923. Através dos decretos estaduais de nº 7455 de 23 de junho e 7479 de 8 de julho, ambos em 1931, foi anexado a Serrinha o extinto município de Araci, sendo instaurada nesse uma subprefeitura. Todavia, Araci foi elevado à categoria de município, posteriormente, pela Lei estadual nº 863 de 14 de novembro de 1956. Após intensas modificações em curtos períodos de tempo, em meados de 1959 a configuração administrativa municipal era a seguinte: Serrinha (sede), Barrocas, Biritingas, Itapiru e Lamarão. (IBGE, 1958).

Em 23 de abril de 1962, pelas Leis estaduais números 1684 e 1685, foram desmembrados e levados à categoria de município os distritos de Biritinga e Itapiru, sendo que esse último passou a ter denominação de Teofilândia, enquanto a denominação de Biritinga foi mantida. No mesmo ano, em 20 de julho, pela Lei estadual nº 1737, foi elevado à categoria de município o distrito de Lamarão, ficando assim a estrutura administrativa composta por dois distritos: Serrinha e Barrocas. Posteriormente, em 1985, no dia 09 de maio, pela Lei estadual nº 4.444, foi elevado à categoria de município o distrito de Barrocas. Porém, esse funcionou como município legal apenas até 31 de dezembro de 1988, quando sua criação foi anulada, fazendo-o retornar assim a distrito de Serrinha. Apenas em 2000, com aprovação da Lei estadual nº 7.620, aprovada em 30 de março, é que a configuração administrativa foi delineada nos moldes atuais, em que o município de Serrinha é composto apenas do distrito sede (SERRINHA, 2015).

As mudanças estruturais nos limites administrativos do município não se deram apenas no âmbito de emancipações municipais. Apesar da subdivisão distrital se manter inalterável desde 2000, em 2015 houve a atualização nos limites dos municípios, com a sanção da Lei nº 13.360, de 29 de junho de 2015, que trata da atualização de vários outros municípios próximos, pertencentes ao Território do Sisal. (BAHIA, 2015)

No Mapa 2 é apresentada a evolução territorial do município, no que diz respeito aos aspectos que envolveram os desmembramentos e anexações, para criação de outro

município. Deve-se ressaltar que, além das alterações provocadas por separações de municípios criados, podem ocorrer mudanças nos limites em função de redemarcações territoriais, como no caso da Lei de 2015. Portanto, mudanças nos limites político-administrativos também são deveras importantes para o planejamento municipal, pois os planos e propostas são influenciados por esse aspecto. Na Tabela 1 são apresentados dados em relação as alterações de áreas.

O interesse é mostrar o quão impactante, para o planejamento, são os limites territoriais, e que a partir de uma alteração como a ocorrida entre 1985 e 1988, em apenas 3 anos, houve uma separação e uma agregação de uma mesma área em relação a municípios distintos. E essa situação pode comprometer todo um processo de planejamento, que se realiza em determinado percurso, mesmo em um curto período de tempo. Por outro lado, demonstra como aspectos aparentemente irrelevantes podem ter impactos no planejamento municipal contínuo.

**Tabela 1** - Serrinha: Evolução da área municipal (km<sup>2</sup>), percentual acumulado e percentual em relação a área do período anterior, 1900-2000.

Períodos	Área (Km <sup>2</sup> )	Percentual Acumulado <sup>1</sup>	Percentual em relação a área anterior <sup>2</sup>
1931-1956	3512,51	100%	100%
1900-1931/ 1956-1962	1944,2	55%	55%
1962-1985/ 1988-2000	806,8	23%	41%
1985-1988	617,97	18%	77%

Fonte: IBGE, 2011.

Nota 1- Percentual em relação a área inicial do município, 1900.

Nota 2- Percentual sobre subdivisão ocorrida no período anterior.

**Tabela 2** - Freguesia de Serrinha: Total e percentual da população, por profissão, 1872.

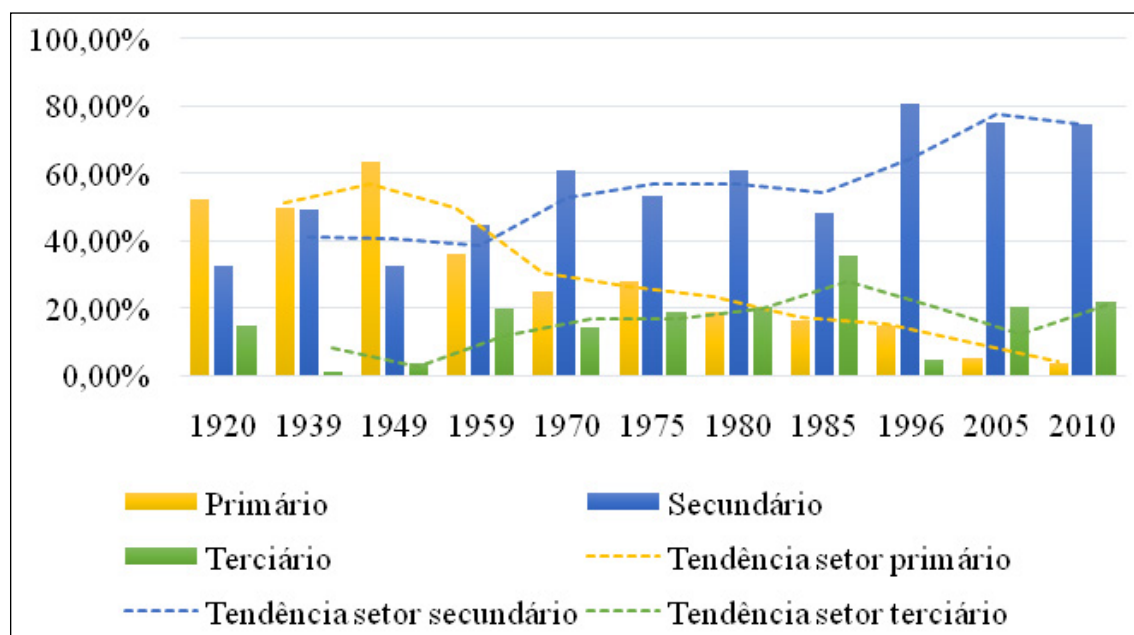
Profissões	Quantidade	Percentual <sup>1</sup>
Religiosos	1	0,03%
Juristas	2	0,05%
Médicos	3	0,08%
Farmacêuticos	1	0,03%
Professores	3	0,08%
Artistas	28	0,75%
Pescadores	34	0,91%
Capitalistas e proprietários	23	0,62%
Profissões industriais e comerciais	63	1,69%
Operários	225	6,04%
Costureiras	475	12,75%
Profissões agropecuárias	1597	42,87%
Assalariados	238	6,39%
Serviço doméstico	267	7,17%
Sem profissão	765	20,54%

Fonte: Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, 1872.

Nota: 1- Percentual da população urbana sobre o total.

Com relação ao setor econômico, a agropecuária, inicialmente, foi um dos fatores para o crescimento populacional, pois era a principal fonte renda e emprego do município. É possível observar na Tabela 2 a quantidade populacional e sua distribuição de acordo com a profissão no entorno da freguesia de Serrinha.

Franco (1996) relata que por volta de 1700 fazendeiros iniciaram a criação comercial de gado Serrinha e implantaram as primeiras fazendas da localidade, o que corrobora a ideia de que as conquistas dos sertões se deveram a atividade pecuária, que, junto com a agricultura de subsistência, foram os “fixadores” do homem do campo. A importância da atividade agropecuária é observada no Gráfico 1 que corresponde ao setor que detém 43% da ocupação da população.



**Gráfico 1** - Participação, em percentual, dos setores econômicos no PIB, Serrinha 1920-2010.

Fonte: IPEA, 2017.

Porém, devido um forte processo de mudanças econômicas, sejam essas causadas por influências governamentais no âmbito federal, como abolição da escravidão, sejam no âmbito climático, devido características do semiárido, com fortes períodos de secas, houve rearranjos ao longo do tempo, os quais fizeram com que a agropecuária perdesse parte de sua relevância para Serrinha.

Essa situação é possível observar com base no Gráfico 1, em que são apresentados os valores em percentual da participação do setor agropecuário na composição do PIB. Outro fator que provocou mudanças na vila de Serrinha foi a implantação da ferrovia, que, segundo Franco (1996), trouxe nova concepção capitalista do trabalho, por ter sido melhorado o abastecimento de água, com a construção de açudes da Estação e da Bomba, esses dotados de uma bomba a vapor, que servia as locomotivas e parte da população, de água e energia, o que dinamizou o comércio e a agricultura.

Com base no Gráfico 1 é possível observar que há a inversão no percentual de participação no PIB dos setores econômicos, principalmente no que diz respeito ao setor agropecuário, que, após 1949, diferente dos setores de serviços e indústria, apenas decresceu.

Apesar da redução correlacionada ao PIB, o setor primário, quando analisado sob a ótica das taxas de ocupações em Serrinha, é possível perceber com base na Tabela 3, que a diminuição de trabalhadores ligados ao setor primário não atingiu os mesmos níveis percentuais equivalentes ao do Produto Interno Bruto. Isso mostra que o setor primário, mesmo tendo baixo PIB, apresenta participação considerável dos municípios, quando são observados os dados de ocupação.

**Tabela 3** - Serrinha: Taxa de ocupação, por setores econômicos, por décadas, 1970 - 2010.

Ano	Primário	Secundário	Terciário
1970	70%	7%	23%
1980	53%	17%	31%
1991	35%	18%	46%
2000	43%	5%	51%
2010	27%	9%	64%

Fonte: IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

Entre outros aspectos, algumas atividades vinculadas à indústria da construção, do comércio e dos serviços começaram a movimentar a economia e promover maior concentração populacional na cidade. Sá (2011) afirma que o principal objetivo do Estado era, com a criação do sistema financeiro, industrial, circulação e de educação formal, o desenvolvimento do capitalismo. Para consolidação desse, em Serrinha, foram criadas as condições mínimas de sobrevivência para o trabalhador, portanto a criação de escolas, em conjunto com a possibilidade de emprego no espaço urbano, objetivava a atração da população, sobremodo do campo, em busca de melhores condições de vida.

Na Tabela 4 são apresentados os dados sobre a população total, urbana, rural e a Taxa de Urbanização. Nota-se que houve o aumento significativo da taxa de urbanização, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960. Nesse período, o acréscimo foi de 17%, um valor bastante considerável para um curto íterim de tempo. É possível correlacionar a situação supracitada com o Quadro 2, no qual são apresentados os equipamentos urbanos implantados por ano.

**Tabela 4** - Distrito de Serrinha: População total urbana, rural, total e taxa de urbanização, por décadas, 1940-2010.

Ano	Urbana	Rural	Total	Taxa de urbanização <sup>1</sup>
1940	2765	22475	25240	11%
1950	6602	30893	37495	18%
1960	10284	19318	29602	35%
1970	15925	25383	41308	39%
1980	23914	25725	49639	48%
1991	34437	28891	63328	54%
2000	41587	28735	70322	59%
2010	47188	29574	76762	61%

Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

Nota: 1- Percentual da população urbana sobre o total.

A implantação de todos esses equipamentos urbanos, a mudança do comportamento em relação aos setores econômicos e a aglomeração populacional próximo à cidade influenciam significativamente na forma como a população vivia. Cabe salientar a complexidade de um planejamento em meio a todas essas alterações, sendo que essas são justificadas pela necessidade de desenvolvimento econômico.

Souza (2003) afirma que, em uma sociedade capitalista, principalmente em países semiperiféricos, o crescimento econômico é um imperativo, levando-os a necessidade de produzir cada vez mais, e a diversidade cultural e socioespacial é com frequência vista como um obstáculo pelas elites econômicas. É visível a influência do capital na forma como a cidade de Serrinha é planejada. Para Sá (2011), a implantação de equipamentos, aliada ao discurso do emprego, na área urbana de Serrinha, tinha como objetivo a atração populacional de localidades circunvizinhas, em busca de melhores condições de vida. Só que, ao contrário do que foi prometido, houve o aumento no exército de reserva e boa parte dos migrantes assumiram trabalhos precários, o que levou assim ao aumento da favelização na cidade.

A síntese histórica e de mudanças ocorridas na organização da cidade introduz um conhecimento para análise e compreensão de como se formou o município. Não foi encontrado um registro específico de análises que conduzem ao pensamento: de que forma deveria se dar o crescimento da cidade? Induz, portanto, que não existe uma preocupação precedente às ações correlacionadas ao crescimento municipal com o bem-estar social.

**Quadro 2** - Serrinha: Implantação de equipamentos urbanos e origem do capital, por ano, 1880-1968.

Ano	Equipamentos Urbanos	Origem do capital
1880	Trem	Privado/Estado
1929	Grupo Escolar Graciliano Ramos - fundamental	Estado
1931	Usina de força e Luz (movida a Lenha)	Estado
1936	Banco da Caixa Econômica	Estado
1937	Sericultura (Indústria – Têxtil de seda)	Estado
1938	Interligação viária com Coité, Lamarão e Biritinga	Estado
1938	Obra viária Serrinha – Feira de Santana	Estado
1943	Banco do Brasil e Estação de passageiros de Trem	Estado
1950	Mercado municipal	Estado
1952	Colégio Estadual Rubem Nogueira – ensino médio	Estado
1960	Petrobrás - Prospecção de petróleo em Biritinga (distrito emancipado em 1962)	Estado
1962	Rede elétrica (vinda de Paulo Afonso)	Estado
1964	Colégio Comercial (particular – profissionalizante e ensino médio)	Privado

Fonte: FRANCO (1996).

Indícios de planejamento no âmbito municipal aparecem com a primeira constituição do Estado da Bahia de 02 de julho de 1891, que aborda no Art. 109, no parágrafo 1, como atribuição dos conselhos municipais, orçar receitas e fixar despesas anualmente para o município, além de decretar impostos, taxas, contribuições, emolumentos e multas. No parágrafo 15 do mesmo artigo, atribui a responsabilidade do decreto de desapropriação por necessidade de utilidade municipal nos casos e na forma determinado por lei. (BAHIA, 1891).

Para realização de um orçamento anual, ou desapropriação por necessidade de utilidade pública, faz-se necessário ter o conhecimento prévio da situação municipal para planejar o futuro. Cabe mencionar que essas atividades eram de responsabilidade do poder executivo, em conjunto com o conselho municipal, e já foi mencionando que essas instituições eram dominadas pelas oligarquias.

Ainda em referência a primeira legislação do Estado da Bahia, no artigo 106, institui a criação de uma Lei Orgânica municipal, na qual serão regulados os serviços e a composição dos conselhos municipais, que poderão variar segundo desenvolvimento, população e extensão.

Em Serrinha, na administração de Luiz Ozório Rodrigues Nogueira entre 1916-1920, foi elaborado o primeiro plano urbanístico da cidade. Franco (1996) menciona a construção de um jardim decorado com palmeiras e entre outras espécies, além de outros artigos de decoração. A praça recebeu calçamento de pedras cabeça de negro e esgotamento sanitário, e na prefeitura foi colocado no topo uma águia. Não foram encontrados registros que detalhavam esse plano.

Após o período da administração de Luiz Osório, em 22 de dezembro de 1948, foi aprovada a Lei Estadual nº 140, que dispõe Lei Orgânica dos Municípios, com várias atribuições diretamente ligadas ao planejamento (BAHIA, 1948). Um ano depois, em 21 de novembro de 1949, foi

implantando o Código de Posturas do Município de Serrinha, que dentre outros aspectos, regulamentava a largura de vias (FRANCO, 1996).

Em 1990, houve a implantação da Lei Orgânica municipal. Cabe salientar que na constituição de 1988, no capítulo IV- Dos Municípios, Art. 29, consta essa obrigação. Já foi mencionado na introdução a contribuição para o planejamento urbano dessa Constituição. O interessante, no âmbito da Lei Orgânica Municipal, é que no capítulo IX- Do Planejamento Municipal e no capítulo X- Das políticas municipais, Seção V- Da política Urbana, é citado o plano diretor, sendo que, nesse período, em função da ausência de uma regulamentação federal, esse não foi elaborado, face à elevada importância na lei orgânica municipal. Exemplos dessa importância são:

Art. 133 O planejamento das atividades do Governo Municipal obedecerá as diretrizes deste capítulo e será feito por meio da elaboração e manutenção atualizada, entre outros, dos seguintes instrumentos:

- I. Plano de desenvolvimento urbano;
- II. Lei de diretrizes orçamentárias;
- III. Orçamento anual;
- IV. Plano plurianual. (SERRINHA, 1990, p. 68).

Além disso, posteriormente informa:

Art. 176º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano a ser executado pelo Município.

§ 1º - O plano diretor fixará os critérios que assegurem a função social da propriedade, cujo o uso e ocupação deverão respeitar a legislação urbanística, a proteção do patrimônio ambiental natural e construído, e o interesse da coletividade. (SERRINHA, 1990, p. 81).

Mesmo com a importância desvelada em 1990, através da Lei orgânica, sendo essa obrigatória desde a primeira constituição baiana, em 1891, o plano diretor de desenvolvimento urbano só foi aprovado após 12 anos, com a regulamentação inserida pelo Estatuto das Cidades. Essa situação desperta uma dúvida: o plano foi elaborado para, de fato, assegurar o direito à cidade, a função social da propriedade e outros interesses coletivos, ou para cumprir uma exigência legal?

Independente da resposta à pergunta supracitada e apesar do início dos registros da obrigatoriedade do município em planejar serem do âmbito orçamentário, o marco do planejamento urbano no município de Serrinha foi justamente o Plano Diretor. Nele, apesar de todas as críticas, encontra-se um dos estudos mais detalhados sobre o desenvolvimento futuro, zoneamento e instituição de leis que corroboram a organização espacial do município.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo se tratando de uma cidade pequena, Serrinha é dinâmica e existem muitos fatores que influenciam o planejamento urbano, tanto endógenos quanto exógenos. A fim de reduzir influências de quaisquer sejam as origens, é preciso ter difundido entre a gestão e população o projeto de cidade almejada. A consciência de onde se chegar é importante para um controle de ações que convirjam para melhoria da qualidade vida, agora, na seara de disputas de interesses e ações de âmbitos não só municipal; é preciso entender o processo de planejamento também dinâmico e mutável.

Percebe-se um avanço quando se trata de legislação interligada ao planejamento, porém, faz-se necessário um conjunto de fatores que conduzam a prática efetiva da regulação legal. A participação efetiva da população na elaboração dos planos é um dos caminhos para o avanço na construção de cidades que cumpram com os anseios e vontades dos munícipes e, conseqüentemente, com a sua função social. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é uma melhoria nesse sentido, mas não pode se encerrar nele mesmo. Em Serrinha, há 17 anos que esse instrumento foi aprovado e mesmo estando constante na legislação, uma atualização em períodos quinquenais, ainda não houve essa atualização, ou seja, o planejamento dar-se-á por meios de outros instrumentos, tais como: Planos Plurianuais, Planejamento Orçamentários, e ações isoladas de secretarias.

Como visto no parágrafo supracitado, as alternativas ao Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano são instrumentos mais correlacionados com as questões financeiras e imediatistas, não abarcam toda complexidade que existe em um planejamento multidisciplinar, participativo, elaborado com base nas características sociais e correlacionado também com a questão financeira; ou seja, o planejamento acaba sendo realizado de forma não coerente com o que se propõe quando trata da buscar por um projeto de cidade.

### REFERÊNCIAS

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA: Senado Estadual, 1981. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso: 16 de abril. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: 10 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 5.534 de 14 de novembro de 1968. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5534.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5534.htm)>. Acesso: 10 de jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso: 31 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)>. Acesso em 10 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em 10 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume III - Regiões de Referência / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008.

CARVALHO, Silvana Sá. **Áreas livres para ocupação urbana no município de Salvador**: Uma Aplicação de Tecnologias de Geoprocessamento em Análise Espacial. 2002. 86f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura – Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador, 2002.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. 1 ed. São Paulo: PINI, 1990. 201p.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**: urbanismo. 6.ed. São Paulo. Pioneira, 1988.



FRANCO, Tasso. **Serrinha: história & estórias**. Serrinha: Ed. O Serrinhense, 1972.

\_\_\_\_\_. **Serrinha: A colonização portuguesa numa cidade do sertão da Bahia**. Salvador: EGBA; Assembléia Legislativa do Estado, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sinopse Regional IPEADATA**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico: população e habitação, 1940**. Parte XII, tomo I, série regional. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico: Estado da Bahia, 1950**. V. XX, tomo I. Rio de Janeiro: IBGE, 1955.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico Bahia: recenseamento geral, 1970**, v. 1, tomo XIII. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1980: dados distritais-Bahia**, v. 1, tomo 3, n. 13. Rio de Janeiro: IBGE, 1983

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1991: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios, n.17-Bahia** Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000: Resultados Agregados por setor censitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: Características urbanísticas do entorno dos domicílios**. Rio de Janeiro, IBGE: 2010.

\_\_\_\_\_. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, v.22, 467p.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH Ana Cláudia. **O Estatuto da Cidade: comentado** – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 05-22. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso: 10 de dez. 2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é urbano no mundo contemporâneo? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, dez. 2006, n. 111, p.9-18. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58/60>>

OLIVEIRA, Fernando Leal de; BIASOTTO, Rosane. Acesso da terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Projeto rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.57-98.

PEREIRA, Débora Marques. Planejamento urbano no brasil: uma análise à luz do direito urbanístico contemporâneo brasileiro. **Boletim Conteúdo Jurídico**, v. 282, p. 1, 2014.

SÁ, Marcelo Torreão. **Educação e o desenvolvimento capitalista: um estudo de caso do Campus Serrinha/UNEB**. 2011. 129f. Dissertação (Mestrado em educação e contemporaneidade). Universidade Estadual da Bahia. Salvador, 2011.

SANTOS, J. L. dos; BOECHAT, P. Gestão e Planejamento Urbano: Uma Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santo Antônio de Jesus-Ba. In: III SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 3. 2012. Feira de Santana. **Anais...** Feira de Santana: UEFS, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3716/3401>>. Acesso: 10 de dez. 2015.

SERRINHA. Lei n.º581 de 25 março de 2002. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Serrinha e dá outras providências. Serrinha, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 582 de 09 de abril de 2002. Institui o Código de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, Obras e Edificações de Serrinha. Serrinha, abr. 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 686 de 19 outubro de 2006**. Institui instrumentos de política urbana para adequação da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, dá nova redação a dispositivos das Leis 581/02, 582102 e 583102, e dá outras providências. Serrinha. out. 2006. Disponível em: < <http://timstore-ba.com.br/documents/LEIN%C2%B0686-2006DE19DEOUTUBRODE2006.pdf>>. Acesso: 7 de out. 2015.

SERRINHA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Serrinha**. UFC Engenharia LTDA. Serrinha-BA, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 699 de 13 de fevereiro de 2007. Estabelece a nova delimitação da zona urbana da cidade de Serrinha, e dá outras providências. Serrinha, fev. 2007.

SERRINHA, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Serrinha-PDDU: Adequação ao Estatuto da Cidade relatório final**. Prefeitura Municipal de Serrinha, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Serrinha 2000: Volume I-relatório básico II**. Prefeitura Municipal de Serrinha, 2000.

\_\_\_\_\_. **Histórico da cidade**. Disponível em: <<http://www.serrinha.ba.gov.br/v2/index.php/cidade/smn-conheca-serrinha>> Acesso em: set, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes; Rodrigues, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM (Org.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1999. p. 237 - 247.

XAVIER, Laecio Noronha. Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil. In: CONPEDI, 21. Direito Ambiental II **Anais**.Niterói: UFF, 2012, . p. 286-315. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0c215f194276000b>>. Acesso: 22 de out. 2015.