

**TESE DOUTORAL**

**COMPLEXIDADE TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO:  
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA URBANIZAÇÃO NO  
LITORAL DE CAMAÇARI / BAHIA / BRASIL**

**LÉA ESTER SANDES-SOBRAL**

**UNIVERSIDADE DE BARCELONA  
BARCELONA, 2008**

# **4 O CENÁRIO PLANEJADO**

## **PARA A ORLA DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, artigo 225).*



#### 4.1 O MARCO LEGAL DO TERRITÓRIO PESQUISADO

O equilíbrio do planeta e a conservação da sua megabiodiversidade dependem de ações ligadas à preservação do ambiente e ao desenvolvimento sustentável das cidades e nações, que se rebatem em políticas públicas urbanas e ambientais. É com base nos principais e modernos instrumentos das Políticas Públicas Brasileiras, que se reflete a participação da sociedade civil organizada na questão da urbanização dos ecossistemas costeiros brasileiros, comprometidos com o desenvolvimento sustentável local e regional.

A atual legislação brasileira é fonte importante de pesquisa, nesta tese, e subsidia a reflexão sobre o estágio em que se encontra a participação social no desenvolvimento local /regional. Dentre todas as leis em vigor no Brasil, consideraram-se importantes, para esta pesquisa, as políticas públicas nacionais, que têm como característica comum, a regulamentação da participação da sociedade civil organizada através dos órgãos gestores nacionais, estaduais e municipais, conselhos, comitês e fóruns de participação democrática dos cidadãos.

O papel da sociedade civil, como agente transformador, interagindo e participando democraticamente nas decisões acerca do destino das cidades, é fato recente no Brasil e tem seu respaldo legal nos modernos instrumentos jurídicos disponíveis nas leis federais. As políticas urbana, ambiental e de turismo formam a tríade pesquisada e abrangem a Política Urbana Nacional – Estatuto da Cidade –, a Política Nacional de Meio Ambiente, através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – e da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – Lei das Águas –, e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.

Este capítulo enfoca o desenvolvimento dos lugares, através dos dispositivos institucionais disponíveis, atualmente, no país, abrangendo o histórico do planejamento, na área de estudo, e a legislação incidente, assim como, o marco regulatório da gestão social do território, cujo foco principal é o avanço da participação da sociedade civil nas decisões políticas, que interferem no destino das cidades, na qualidade de vida dos seus cidadãos e na preservação dos seus recursos naturais.

Destacam-se como marco empírico, deste capítulo, as experiências vivenciadas pela pesquisadora, através das metodologias participativas, com inclusão social, e da mobilização

da sociedade civil no processo de planejamento e gestão democrática das cidades, comprometidas com o desenvolvimento sustentável.

Apresentam-se, como referência a esse processo de gestão social do território, experiências significativas de participação e controle social, por meio dos instrumentos de gestão urbana e ambiental. São eles; a multiplicação do turismo sustentável nos municípios turísticos brasileiros – o PNMT –, o processo de discussão da revisão dos planos diretores de desenvolvimento urbano de Salvador e Camaçari, a formação do Comitê Gestor das Bacias Hidrográficas da Região do Recôncavo Norte, a construção da Conferência Municipal de Meio Ambiente e a formação do Conselho das Cidades – CONCIDADES.

O elo entre esses instrumentos é a inclusão e a participação da sociedade civil organizada no processo de discussão do desenvolvimento, planejamento e gestão social do território urbano. A reflexão acerca do estágio da mobilização e do envolvimento dos diversos setores atuantes na sociedade, com as proposições de diretrizes de desenvolvimento local e regional, configura os *cenários planejados com inclusão territorial, participação cidadã no desenvolvimento local e gestão de cidades democráticas*.

Com a consolidação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e, recentemente, por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, foi instituído o Movimento de Cidadania pelas Águas. O resultado é o reconhecimento dos esforços da sociedade civil organizada, que vem buscando formas de contribuir no gerenciamento e na gestão social das bacias hidrográficas brasileiras.

Esta nova forma de gestão social dos recursos hídricos visa à descentralização e a autonomia como uma estratégia para se alcançar à auto-sustentação, na qual o governo passa a ser mais um parceiro cooperativo na gestão, atuando, mais como mediador ou facilitador, do que como gestor, nas negociações e nas tomadas de decisões. A participação na gestão das bacias fica a critério dos representantes de cada segmento envolvido, particularmente, por comitê, por região hidrográfica, ou por câmara técnica.

Os pilares da nova Ordem Urbanística brasileira são formados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, juntamente com a Lei n. 6.766 de 1979 e modificada em 1999,

chamada Lei de Parcelamento<sup>1</sup>. O aprimoramento deste marco legal, definidor da Política Nacional Urbana, através do Estatuto da Cidade, abrange as cidades em zonas rurais e zonas urbanas. O zoneamento dos municípios e regiões, com seus núcleos urbanos, bairros ou assentamentos, assim como, os aglomerados urbanos, metropolitanos, e uma infinidade de tipologias urbanas são regidos por esses novos instrumentos e parâmetros urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo.

As outras categorias de análise típicas do morar humano ou, às vezes, não humano, correspondem a uma *habitação sub-normal*<sup>2</sup>, sem dignidade para o ser humano habitar. Devido a isso, importantes referências de unidade territorial de planejamento são utilizadas para a representação e empoderamento dos movimentos sociais, da formação das associações de bairro, federações e organizações sociais de moradores.

Quanto à legislação voltada à regulamentação das atividades ligadas ao turismo, não existem muitos avanços até o momento, em virtude de não estar regulamentada a Política Nacional para o Turismo. Aguarda-se há muitos anos a aprovação do Projeto de Lei da Política Nacional do Turismo no Congresso Nacional, do mesmo modo como ocorreu com aprovação da Política Urbana Nacional.

Por iniciativa da Empresa Brasileira de Turismo, EMBRATUR<sup>3</sup>, foi criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT, em 1994, cuja metodologia se aplica ao planejamento orientado por objetivos, de forma participativa, para formação de multiplicadores em oficinas nacionais, estaduais e municipais, com resultados aplicados em aproximadamente 1.800 municípios turísticos cadastrados no Brasil.

A zona costeira brasileira é considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal – art. 225 §4º – sendo que sua utilização deve ser feita na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

---

<sup>1</sup> Tramita no Congresso Nacional desde 2000 o PL no. 3.057/00 - Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial que modificará a Lei no. 6.766/79 interferindo na Norma Geral de Direito Urbanístico Brasileiro.

<sup>2</sup> Habitação sub-normal é classificação do IBGE para tipologia habitacional precária, em assentamentos de baixa renda, em condições abaixo da linha de pobreza, considerada de 01 SM, equivalente a R\$ 380,00 – U\$ 190 e E\$ 100, aproximadamente, em março de 2007. Ela significa o mesmo que invasão na Bahia, que favela no Rio de Janeiro, que cortiço em São Paulo, e que mocambo em Recife.

<sup>3</sup> A EMBRATUR foi a empresa de Turismo, de âmbito federal, que respondia pelas ações nacionais do setor turístico do país, até 2003, quando foi criado o Ministério do Turismo.

O zoneamento costeiro, cujo instrumento legal está inserido na Política Nacional do Meio Ambiente e no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC, pela Lei 7.661 / 1988, visa orientar o uso racional dos recursos ali presentes, de forma a contribuir para a elevação da qualidade de vida de sua população, e para a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

É função do PNGC definir, legalmente, a extensão da zona costeira, sendo que atualmente o critério adotado é o político-territorial, envolvendo os municípios diretamente afetados pela costa ou cujas atividades produzam impactos nesta zona, bem como, uma porção de mar composta pelo Mar Territorial de 12 milhas marítimas.

A Política Nacional de Educação Ambiental, Lei Federal No. 9.795 / 1999 é um componente legal importante, essencial e permanente nos processos, por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimento, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, ao bem do uso comum do povo, a essencial a qualidade de vida e a sua sustentabilidade. Em seus artigos, essa lei estabelece, para a educação nacional, uma articulação das questões ambientais em todos os níveis – local, regional, nacional e global –, de modo transversal, e atua nas modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

Para consolidar o avanço institucional brasileiro, através de políticas públicas nacionais, referencia-se a aprovação, recente, de duas leis importantes para o planejamento e gestão territorial das cidades, com a participação cidadã dos movimentos sociais. Elas são as Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social e de Saneamento Básico.

Após 13 anos de luta, foi aprovado o primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que, com mais de um milhão de assinaturas de apoio, transitava no Congresso Nacional, desde 1993, a Lei No. 11.124 / 2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FHIS – e seu Conselho Gestor. A importância política e institucional do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como eixo estruturador do Sistema Nacional de Habitação, está no compromisso do Ministério das Cidades de buscar viabilizar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento da habitação de interesse social nos três níveis governamentais.

Segundo Gordilho-Souza, titular da Secretaria de Habitação do Município de Salvador, na atual gestão, 2005/2008, desde o extinto Banco Nacional de Habitação, BNH, em 1986, informa que não existem políticas habitacionais que visem à urbanização de favelas e melhoria habitacional para a população de baixa renda, na faixa de 01 a 03 Salário Mínimo Brasileiro<sup>4</sup>.

No Brasil, o déficit habitacional, meramente, quantitativo é da ordem de milhões de unidades habitacionais. Segundo o Censo do IBGE, de 2000, o país carece de moradia para 7,2 milhões de famílias, valendo ressaltar que 5,5 milhões delas localizam-se em áreas urbanas. Na faixa de renda de até 02 SM é de 4,2 milhões de moradias, concentrando-se principalmente nas regiões metropolitanas. Atualmente, a Bahia apresenta um déficit de 850 mil novas moradias, já a capital do Estado, Salvador, demanda 100 mil novas habitações (HABITAÇÃO, 2007, p.8).

Outra importante conquista apresentada pela Lei n.º 11.124 é a definição de um modelo de gestão democrático e participativo, por meio do Conselho Gestor do FNHIS, que terá composição paritária.

A Política Nacional de Saneamento Básico vem resolver um dos maiores problemas urbanos brasileiros, o saneamento básico, pela Lei Federal de Saneamento Básico – Lei N.º 11.445/2007, sancionada, em 05/jan/2007, vindo agregar esforços na defesa ambiental. Esses esforços são acompanhados de um atraso de, pelo menos, vinte anos, tempo aguardado pelo setor, enquanto a sua tramitação ocorria no Congresso Nacional.

Aspectos importantes a serem solucionados por essa Lei são os que tratam da ampliação do sistema de esgotamento sanitário nas grandes cidades, da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos adequados à saúde pública, do acesso a todos ao abastecimento de água e a drenagem urbana. Desta maneira, o avanço democrático preconiza a articulação e integração da gestão com transparência e controle social<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> SM – Salário Mínimo Brasileiro R\$ 380,00 em maio de 2007, equivalente a aproximadamente US\$ 200 e E\$ 150.

<sup>5</sup> Controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos incluídos o saneamento básico (art. 3 da Lei N.º 11.445/2007).

Segundo Abelardo Oliveira, presidente da Empresa Baiana de Abastecimento e Saneamento Ambiental – EMBASA –, o maior problema em saneamento ambiental enfrentado pelo Estado da Bahia é o serviço de esgotamento sanitário. A rede de esgoto atinge, apenas, 35% nas áreas urbanas. Não obstante, o indicador de esgotamento sanitário ser precários, a rede de abastecimento de água por domicílios é satisfatória e atinge 97% de distribuição nas áreas urbanas (HABITAÇÃO, 2007, p. 08). No Município de Camaçari, conforme visto no capítulo 3, o indicador de saneamento ambiental, dado pela distribuição da rede de esgoto por domicílio, é o mais precário também.

De acordo com a última Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB –, realizada pelo IBGE, em 2000, a quantidade de lixo<sup>6</sup> produzida diariamente por um brasileiro é estimada em, aproximadamente um quilo. A PNSB avaliou que 63,6 % dos municípios brasileiros utilizavam lixões e 32,2 % aterros adequados.

A questão do manejo e destinação de resíduos sólidos, como o lixo urbano, é um problema mundial, cada vez mais as novas tecnologias estão a transformar os resíduos sólidos em oportunidades e renda. Iniciativas de inovação tecnológica, com alternativas para a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos, estão crescendo no Brasil. Programas de inclusão social para as populações pobres, como por exemplo, as cooperativas existentes de catadores de lixo na Bahia, têm forte impacto no consumo e destino do lixo.

A integração dessas Políticas Públicas Nacionais, assim como a articulação entre elas, é o grande desafio que se tem pela frente, atualmente no Brasil, sendo acompanhado da gestão social integrada e eficiente que deve ser o caminho escolhido para a sua implementação. Configura-se um *cenário prospectivo de gestão social integrada na aplicação e articulação das Políticas Públicas Nacionais*.

#### 4.2 OS ESTUDOS EXISTENTES PARA O TERRITÓRIO ESTUDADO

A história do planejamento urbano da Bahia confunde-se com o próprio desenvolvimento de seu território, e no caso do Município de Camaçari, está intimamente ligado ao desenvolvimento e inserção urbana do Município na Região Metropolitana de Salvador, RMS.

---

<sup>6</sup> Lixo é todo e qualquer resíduo sólido proveniente das atividades humanas ou gerado pela natureza em aglomerações urbanas.

Os estudos existentes sobre o assunto demonstram que, desde 1943, o planejamento e as diretrizes para o desenvolvimento dessa região são de responsabilidade do poder público, elaborados por técnicos ligados aos órgãos governamentais do Estado da Bahia.

O planejamento baiano é iniciado pelo Escritório de Planejamento Urbano – EPUCS –, em 1946, passando pela descoberta de Petróleo no Recôncavo Baiano, na década de 50, e pela criação do Centro Industrial de Aratu, na década de 60. Algo semelhante ocorreu no processo de instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari – COPEC –, na década de 70, concomitantemente com a criação da Região Metropolitana de Salvador, cuja relação metrópole /região e o próprio conceito de região de Salvador são mudados completamente (CAMAÇARI, 2001b, p. 05).

Os estudos detalhados pelo PDDU/2001, de Camaçari, sistematizaram o ideário predominante, até o momento, sobre o planejamento urbano do município pesquisado e estão citados abaixo, no Quadro 22.

O levantamento dos diversos estudos, que abordam aspectos ambientais de Camaçari, vem sendo realizado ao longo das últimas décadas e estão relacionados no Quadro 23. Dentre os municípios baianos, o de Camaçari tem sido o melhor estudado sob o ponto de vista ambiental, tanto pelos estudos de possíveis impactos ambientais, gerados pelas indústrias do Pólo Petroquímico, como, recentemente, pelo aperfeiçoamento da Legislação Ambiental relativa às Unidades de Conservação.

Por outro lado, a rápida expansão da orla, associada à especulação imobiliária e o desenvolvimento do seu potencial turístico, gerou inúmeros estudos e projetos, desenvolvidos por diversos órgãos públicos e privados, além das instituições não governamentais.

A partir desse histórico e dos estudos existentes, constata-se um território muito bem estudado e planejado inserido na RMS. As iniciativas para o planejamento, a gestão urbana e ambiental de Camaçari têm sido de responsabilidade do poder público. Os setores da sociedade civil não se manifestaram nem interferiram, de forma efetiva, até os anos 80. Configuram-se, assim, os *cenários planejados até a década de 80 de responsabilidade do poder público sem interferência da sociedade civil organizada.*

**Quadro 22:** Cronologia dos estudos existentes na área de influência do Município de Camaçari

Data	Estudos Existentes	Abrangência
1969/1971	Plano de Turismo do Recôncavo	Recôncavo Baiano
1974	Projeto Agropecuário do Recôncavo	Recôncavo Baiano
1969/1971	Plano de Turismo do Recôncavo	Recôncavo Baiano
1974	Projeto Agropecuário do Recôncavo	Recôncavo Baiano
1974	Plano Diretor da Orla Marítima	Orla marítima
1974	Plano Diretor do COPEC	Pólo Petroquímico
1975	Plano Piloto de Camaçari	Município
1975	Diretrizes e Políticas da Região Metropolitana de Salvador	RMS
1977/1978	Plano Piloto da Orla Marítima - COMPOR	Orla de Camaçari e Lauro de Freitas
1975	Primeiro Plano Municipal de Desenvolvimento – I PMD (Camaçari)	Município
1979/83	Segundo Plano Municipal de Desenvolvimento – II PMD (Camaçari)	Município
1982	Plano Metropolitano de Desenvolvimento – II PMD (RMS)	RMS
1985	Estratégia de Desenvolvimento da RMS (1985-2000) – 1985	RMS
1987	Estudo dos Impactos Ambientais atuais e potenciais do Complexo Petroquímico e Metalúrgico de Camaçari e áreas de influência	RMS
1992	Plano Camaçari 2000	Município
1994	Lei Municipal nº 301/94	Município
2001	PDDU / 2001	Município
2008	PDDU / 2008 – Lei 866/2008 de 11 de janeiro de 2008	Município
2008	Código Urbanístico e Ambiental (não sancionado até jul/08)	Município

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na SEPLAN e PDDU/2001 – Camaçari.

**Quadro 23:** Cronologia dos estudos ambientais existentes no Município de Camaçari.

Data	Estudos Existentes	Abrangência
1983	PMC – Levantamento Pedológico e Aptidão Agrícola das Terras do Município de Camaçari	Município
1989	COPENE – Relatório de Impacto Ambiental para a Ampliação do Complexo Petroquímico de Camaçari	Município
1991	CRA – Diagnóstico e Zoneamento Ambiental e Recomendações para a Constituição da APA Lagoas de Guarajuba	Município
1992	PMC – Projeto de Cadastramento e Legalização de Bens Minerais, em Lavra	Município
1994	Plano Diretor de Limpeza Urbana	Município
1997	UFBA – Plano de Desenvolvimento da Orla de Camaçari, Projeto dos alunos do Instituto de Biologia	Município
1998	CONDER – Zoneamento Ecológico Econômico e Plano de Manejo da APA do Rio Capivara	Município
1998	PMC – Projeto do Parque Ecológico de Camaçari	Município
1996/1998	CETREL / UFBA – Monitoramento Ambiental Integrado na Área de Influência dos Emissários Submarinos da CETREL e Millennium.	Município

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos na SEPLAN e no PDDU/2001 – Camaçari.

A regulamentação da legislação ambiental, com a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 6.938 /1981, insere-se no conceito de bem difuso para o meio ambiente, ou seja, considera a preservação do meio ambiente uma responsabilidade de toda a coletividade, não só do poder público. Considera-se o marco legal da participação social e, a partir disso, configura-se o *cenário de responsabilidade social com a participação cidadã a partir da década de 80*.

#### 4.3 A LEGISLAÇÃO INCIDENTE NO TERRITÓRIO PESQUISADO

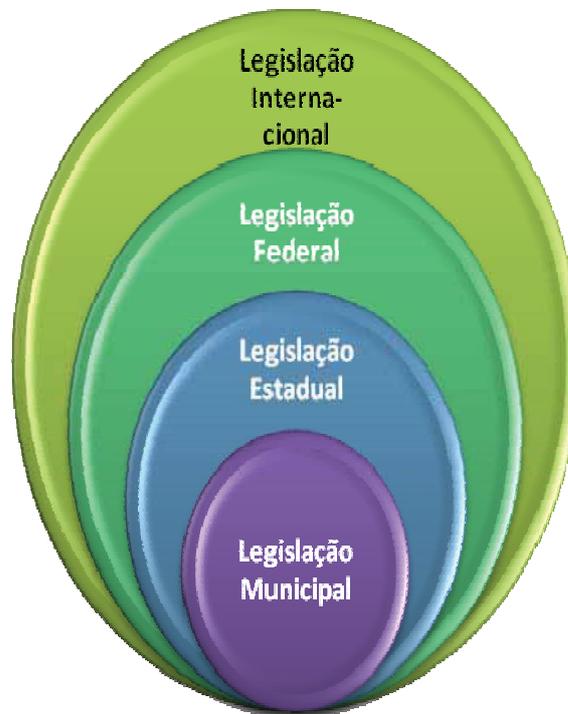
A pesquisa sobre a legislação incidente, na área de estudo, considerou as experiências de trabalhos anteriores, elaborados pela pesquisadora e referidos no Quadro 01, o material disponível nos órgãos oficiais federais, estaduais e municipais que tratam das políticas públicas, urbanas e ambientais.

Os órgãos pesquisados foram os Ministérios das Cidades, Meio Ambiente, Justiça e Turismo, de âmbito federal; as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH –, de Cultura e Turismo – SECTUR – e a Empresa Baiana de Turismo – BAHIATURSA –, de âmbito estadual; e, no nível municipal, as informações disponibilizadas pela SEPLAN / Prefeitura do Município de Camaçari – PMC.

O levantamento do marco regulatório é constituído por seu histórico e sua cronologia do sancionamento da *legislação incidente*. São apresentados os modernos instrumentos jurídicos, que funcionam como elementos estruturais na construção de uma nova ordem urbanística, através do Estatuto da Cidade e das diretrizes para a gestão social do ambiente, contidas nas leis federais das políticas públicas ambientais. Configura-se, dessa forma, o *cenário do planejamento e da gestão social no Município de Camaçari, por meio da legislação incidente no território pesquisado*.

A aplicação dessas leis é o grande desafio de interação entre o poder público e a sociedade brasileira. A interseção entre essas instâncias legais rebate-se no território estudado, com seus níveis de complexidade, e configura-se como um *cenário planejado de complexidade da regulamentação legal* (Fig. 25).

**Figura 25:** Os níveis de complexidade da regulamentação legal



**Fonte:** Elaboração própria

Expõe-se a legislação incidente nos âmbitos federal, estadual e municipal, que são relacionados a alguns eventos importantes para o marco regulatório, no cenário jurídico internacional (Quadros 24, 25, 26, 27 e 28).

#### **4.3.1 O marco regulatório internacional**

Alguns eventos importantes, de âmbito internacional, são apresentados no Quadro 24, no que diz respeito à contribuição para o marco legal do planejamento e gestão urbano ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável global e local.

No âmbito internacional, tem-se, como marco regulatório histórico importante, o Relatório Brundtland, que definiu, em 1987, o conceito de *Desenvolvimento Sustentável*. Este Relatório foi elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, Organização das Nações Unidas, da seguinte maneira: “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades”.

Esse conceito apóia-se no tripé atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da comunidade. A idéia do desenvolvimento sustentável é promover a harmonia entre essas partes, com o intuito de melhorar a qualidade de vida das populações, equilibrar o desenvolvimento socioeconômico entre os países, preservar o meio ambiente, conservando-o, e controlar os recursos naturais essenciais, como água e alimentos.

O desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança, no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.

A realização em 1992, no Brasil, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92 ou Cúpula da Terra, traçou diretrizes e produziu documentos, como a Agenda 21, que propõe o desenvolvimento sustentável para as nações com um novo padrão de participação da sociedade no destino do planeta terra.

Reflexos do terrorismo internacional, do boicote às nações não signatárias, de acordos internacionais, da violência urbana nas aglomerações metropolitanas, da crise do tráfego aéreo internacional e nacional, repercutem em todos os setores produtivos e sociais dos países, assim como no desenvolvimento local e regional. O que acontece num dado país tem reflexos na vida das pessoas de outra nação. As questões ambientais afetam a todos os seres desse planeta de forma simultânea e acelerada.

A grande repercussão das discussões sobre as mudanças climáticas, no último encontro entre mais de dois mil cientistas do mundo todo, reunidos em fevereiro desse ano, forneceu subsídios suficientes para alertar a humanidade na mudança de seus hábitos de consumo e criação de alternativas sustentáveis de sobrevivência.

As mudanças climáticas estão aterrorizando o mundo e mobilizando cientistas em torno de discussões sobre a necessidade de uma revolução ambiental para minimizar os efeitos do aquecimento global, como a falta de água e de alimentos. Observa-se que, depois de quarenta anos de previsões catastróficas, somente agora essas discussões saem do plano teórico para a regulamentação e acordos internacionais, nos quais as novas práticas de mudança de

paradigmas de sustentabilidade ambiental priorizam o ambiente, e não, exclusivamente, o crescimento econômico.

A relevância desses eventos internacionais se deve ao fato deles despertarem os governantes para os perigos de tomar decisões que se refletem nas redes globais e locais. O planejamento e a gestão das cidades como Camaçari e sua orla marítima, que tem no desenvolvimento industrial e turístico suas bases econômicas de sustentação, são afetados por medidas de âmbito internacional.

Mudanças climáticas vêm sendo observadas no planeta com impactos importantes nas condições de sobrevivência dos habitantes. Os cientistas alertam para fenômenos como derretimento de geleiras, aumento de áreas desertificadas, aumento do nível dos oceanos, diminuição de água potável, aumento das médias de temperatura, aumento da poluição atmosférica por emissão de gás carbônico, agressão à camada de ozônio, chuvas ácidas, poluição dos recursos hídricos, desmatamento, destruição de biomas, dentre outros.

A emissão de gás carbônico pela frota de veículos circulantes no mundo de, aproximadamente, 800 milhões, em 2007, é considerada a principal causa, atualmente, pelo aquecimento global, com previsões de aumento de 2°. Celcius, até o final do século. Como consequência ter-se-á a expansão volumétrica das águas oceânicas aquecidas e do derretimento das calotas polares da Antártida, com desprendimento de icebergs e recolhimento de geleiras, que farão o mar subir de 4 a 6 metros (DIA..., 2007, p. 2).

As consequências são terríveis para a saúde e desenvolvimento das nações, como se viu recentemente, com tsunamis e terremotos, devastando grandes áreas habitadas e matando muita gente. A previsão, para os próximos trinta anos, é aumento do nível dos oceanos, de 20 a 50 cm, pela constatação de que o ritmo do mar vem subindo 3 mm por ano, desde 2003, implicando na inundação de áreas costeiras e fazendo desaparecer as atividades instaladas nas cidades litorâneas.

**Quadro 24:** Eventos internacionais importantes para o histórico do planejamento e gestão ambiental

<b>Clube de Roma / Itália</b>	1960	Primeira discussão internacional sobre a adoção de políticas envolvendo aspectos ambientais.
<b>Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo / Suécia</b>	1972	Marco decisivo e que repercutiu de forma notável sobre a legislação ambiental brasileira. Resultou na criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, como órgão autônomo da Administração Direta no âmbito do Ministério do Interior orientada para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais.
Conferência das Nações Unidas sobre as Águas em Mar Del Plata / Argentina.	1977	A Conferência sobre Água das Nações Unidas lançou as bases para a tomada de posição da comunidade internacional em relação aos recursos hídricos, pela crescente poluição e por sua escassez em face do crescimento sem freios da demanda.
Conferência Mundial de Turismo	1980	A Conferência foi realizada em Manilla, pela ONU, e propõe que o turismo mundial seja uma força vital para a paz mundial.
Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento <b>(Comissão Brundtland)</b>	1983	No âmbito da UNEP, Programa Ambiental das Nações Unidas, foram dados os primeiros passos na construção do eco-desenvolvimento, destacando a importância de se atender as demandas das gerações atuais sem comprometer as futuras, considerando a participação da população envolvida, dos recursos naturais, dos recursos ambientais, da implantação de programas de educação e infra-estrutura social.
Relatório Brundtland	1987	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, <i>Nosso futuro comum</i> , inicia o processo de mudança de paradigmas, propondo o desenvolvimento sustentável. Esse relatório provocou a disseminação definitiva do conceito de desenvolvimento sustentável, harmonizando desenvolvimento econômico com proteção ambiental. A sustentabilidade planetária atravessa o campo ambiental e desemboca no social.
1ª. Conferência Global sobre Turismo	1988	Em Vancouver é proposta a Carta de Columbia, cujo tema é o turismo como uma força vital para a paz.
Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin. Irlanda.	1992	Preparatória à Conferência do Rio de Janeiro, a Conferência de Dublin sobre Água e Meio Ambiente, propôs, além do princípio de gestão integrada dos recursos hídricos, o reconhecimento do papel da mulher na gestão da água, sua valoração econômica e os usos múltiplos da água, bem como a gestão participativa, envolvendo os usuários, planejadores e políticos, em todos os níveis.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92. Rio de Janeiro / Brasil.	1992	Resultados como a Agenda 21, a Convenção da Diversidade Biológica – CDB -, Convenção Climática, aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos.
Protocolo de Kioto	1997	Determinação de redução da emissão de gases causadores do efeito estufa até 2012 pelas nações.
Código de Ética Mundial para o Turismo	1999	Aprovado na Assembléia Geral da ONU, em 1º. de out. de 1999, em Santiago do Chile
Protocolo de Cartagena	2000	Movimentação e manuseio de organismos vivos modificados por biotecnologias modernas criam normas sobre Biossegurança
Conferência de Bonn sobre Água Potável - conhecida como Dublin+10).	2001	Introduziu o Diálogo Múltiplo entre Tomadores de Decisão, do qual participaram, além dos estados e organismos internacionais, as ONGs, academias, sindicatos, setor de negócios, povos indígenas, governos locais e o gênero humano. A Conferência foi precedida de consulta pública, realizada em nível mundial, graças aos recursos da Internet.
II Fórum Mundial da Água em Haia. Holanda.	2002	Foram definidas as bases da Aliança do Gênero e da Água, cujo objetivo maior é promover a efetiva incorporação do gênero na gestão dos recursos hídricos, em todos os níveis.
II Fórum Mundial Social. Porto Alegre / Brasil.	2002	Seminário Preparatório para “Um Mundo Sustentável é Possível”, onde as questões essenciais para uma nova ordem social comprometida com as dimensões da sustentabilidade foram discutidas.
Conferência Internacional de Joanesburgo – RIO+10	2002	As questões que entram nesse debate afetam a vida de todo planeta. O tema que permeia todas as discussões equivale ao que o planeta deve fazer para mudar os rumos e caminhar para a sustentabilidade.
IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change realizado pela ONU – Organização das Nações Unidas	2007	Fórum mundial sobre as mudanças climáticas na terra alerta dos cientistas para a necessidade, urgente, de salvar o planeta. Relatam-se previsões de aquecimento global e emissão de gases proveniente de combustíveis fósseis. Criado em 1990, publica relatórios científicos com cenários prospectivos para os próximos 100 anos. O relatório de 2007 sinaliza que já estamos vivendo os efeitos irreversíveis do aquecimento global.

**Fonte:** Elaboração própria com dados de INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

O recente diagnóstico da erosão costeira no Estado da Bahia, coordenado pelo professor Landim, que leciona no Instituto de Geociências da UFBA, mostrou que 26% da linha de costa baiana, hoje, experimentam a erosão costeira, e, certamente, será agravada pelo aumento do nível dos oceanos nos próximos anos (DIA..., 2007, p. 9).

Esse documento alerta para o preceito constitucional brasileiro de respeitar a faixa de 60 m a partir da preamar máxima, onde não podem ser permitidas construções permanentes na faixa *non-aedificandi*, que se respeitada rigorosamente, minimizaria o deslocamento das praias para dentro do continente e o desaparecimento das ocupações urbanas ali existentes, no *cenário futuro de aquecimento global*, previsto pelos cientistas.

O rumo dos acontecimentos internacionais, a exemplo da discussão das matrizes energéticas alternativas enquanto fonte de energia não poluente, tem obtido contornos positivos para o desenvolvimento do nordeste brasileiro. Torna-se evidente a importância, para a indústria automobilística local, a valorização atual dos biocombustíveis, como cana, dendê, mamona, soja e milho, abundantes no Brasil, em detrimento dos combustíveis fósseis, como o petróleo, abundante nos países árabes exportadores, sujeitos ao controle e boicote internacional afetados pelas incursões terroristas internacionais.

O ecosocioeconomista e professor da Universidade de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris, Ignacy Sachs, em recente palestra no Brasil (Salvador /BA, 13 jun. 2007) propôs uma *biocivilização*. Esta nova civilização seria moderna, consumidora de produtos derivados da biomassa, como alimentos, rações de animais, adubos verde, inclusive farmacológicos. Para ele, os biocombustíveis são apenas um segmento da bioenergias, como biodiesel, carvão vegetal, biogás, lenha e a cogeração de energia elétrica e calor.

Por isso, ressalta-se a preocupação com a preservação da segurança alimentar e a proteção das florestas nativas. Entretanto, para o pioneiro dos movimentos ambientalistas do planeta o americano Lester Brown<sup>7</sup>, a previsão é de:

uma *disputa épica* entre os 800 milhões de donos de carros e os 2 bilhões mais pobres do planeta com a produção de álcool a partir de grãos [...]. e que os biocombustíveis são a maior ameaça à diversidade na terra (MUNDO, 2007, p. A9).

O argumento principal levantado por Lester Brown é que, se não reestruturarmos a economia mundial, o crescimento econômico das nações será insustentável, configurando um *cenário tendencial mundial insustentável*.

A mobilização recente pela descarbonização<sup>8</sup> da economia global tem gerado muita polêmica e alertas de alguns pesquisadores do assunto. A idéia de associar a descarbonização a um novo e lucrativo mercado de eonegócios, no qual empresas vão empreender ações voltadas para reduzir impactos socioambientais, aumentando o seu valor de mercado ao gerar novas

---

<sup>7</sup> Lester Brown tornou-se uma referência internacional na área ambiental, a partir de 1984, com o lançamento da série *O Estado do Mundo*, relatório anual publicado em varias línguas e considerada a bíblia do movimento ambientalista. Foi ele o responsável também pela fundação, em 1974, do Worldwatch Institute – WWI – ONG, que se dedica à análise das questões ambientais globais.

<sup>8</sup> Descarbonizar ou seqüestro de carbono significa minimizar ao máximo a emissão de gás carbono – CO<sub>2</sub> – em qualquer atividade humana e neutralizar o que restar através de reflorestamento.

oportunidades de renda, não está garantindo padrões de sustentabilidade mundial (ECONEGÓCIOS, 2007, p. 3).

O bloco de países com grande emissão de carbono e outros Gases de Efeito Estufa (GEE), a exemplo China que superou, em 2007, os Estados Unidos, nessa questão, não estão sensibilizados a mudar, no curto prazo, suas políticas ambientais, sua matriz energética e seu padrão de crescimento industrial.

Necessário é mudar os paradigmas, propõem Lester e Sachs. O que está ocorrendo é a transformação dos *créditos de carbono* em commodities, promovendo a mercantilização do meio ambiente de forma global, e perversamente, não reduzindo, drasticamente, a emissão dos gases. Esse novo modelo de mercado, cuja proposta é incorporar o *seqüestro de carbono*, *descarbonização*, como vantagem competitiva, de ganhos ambientais, à contabilidade das empresas, e como novo parâmetro para medição de *índices de sustentabilidade empresarial da bolsa de valores*.

O mercado mundial é muito sensível a qualquer alteração na ordem econômica e projeta no nível ambiental/local suas oscilações. Os acontecimentos globais têm repercussões locais e as atividades locais afetam as redes internacionais. Os cenários internacionais otimistas ou pessimistas afetam as redes de sustentabilidade local. As relações são interdependentes e complexas entre os cenários globais e locais. *A complexidade do cenário global configura os cenários complexos locais, e os cenários complexos locais configuram a complexidade do cenário global.*

#### **4.3.2 A Legislação Federal Brasileira e as políticas públicas participativas**

A Legislação Brasileira apresenta uma gama imensa de instrumentos legais que definem as políticas públicas no Brasil. No Quadro 25 apresenta-se de forma sintética a cronologia das principais leis federais voltadas para as questões ambientais e urbanas. São elas:

*A Constituição Federal de 1988* ratificou nosso compromisso, perante o ambiente, através do seu artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo para a presente e futuras gerações.”

Nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, pela primeira vez na história brasileira, foi incluído um capítulo sobre a política urbana. Previu-se uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito a cidade, da defesa, da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana. O capítulo que trata da política urbana na Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade, aprovado na forma da Lei Federal No. 10.257 de 2001 traça as diretrizes da política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal.

*A Lei de Gerenciamento Costeiro* (Lei No. 7.661/1988) regulamenta a zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal (art. 225, §4º), sendo que sua utilização deve ser feita na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Tal qualificação demonstra a existência de uma preocupação de toda a nação com o futuro desta região, reconhecendo sua importância para a garantia de acesso de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Quadro 25:** Cronologia da legislação urbanística e ambiental de âmbito federal

<b>Diploma Legal</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Destques</b>	<b>Unidade Territorial</b>
Código das Águas	Lei No. 24.643	10/07/1934	Legislação ambiental	Institucionalização e normas para uso das águas no Brasil	Rios nacionais e estaduais
Código Florestal	Lei No. 4.771 / 65	15/ 09 /1965	Legislação ambiental	Instituição do novo Código Florestal Brasileiro ainda em vigor.	Florestas Nacionais
Lei de Parcelamento	Lei No. 6.766/79	1979	Parcelamento do solo urbano	Lei 9.785 /99 altera e atualiza a lei anterior de parcelamento do território brasileiro	Loteamentos
Política Nacional de Meio Ambiente	Lei No. 6.938 / 81	31/08 /1981	Política Ambiental e Proteção Ambiental	Considera o meio ambiente um bem difuso de interesse coletivo. Regulamentada pelo Decreto n. 99.274/90, e alterado pelo Decreto no. 1.205, 01 /08/94. Alterada pela Lei 10.165/00	Biomass e Ecossistemas
Constituição Federal	Carta Magna	05/10/1988	Proteção Ambiental e Política Urbana	Direito ao meio urbano ecologicamente equilibrado e ordena as funções sociais da cidade, os instrumentos da política urbana. Artigos: 182, 183 e 225	Estados e Municípios da Federação
Política Nacional do Gerenciamento Costeiro	Lei No. 7.661/88	1988, revisado PNGC II, em 21/11/90	Plano de Gerenciamento Costeiro – PNGC	Conservação dos recursos naturais da Zona Costeira e do Mar Territorial <sup>9</sup> (12 milhas marítimas)	Zona Costeira e Mar Territorial
Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT	Portaria Ministerial No. 130	30 de março de 1994	Programa de Política de Turismo	Cadastra as cidades turísticas brasileiras p/ planos de turismo sustentável. Implantados a partir de agosto de 1995 pela EMBRATUR.	Cidade Turística
Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei das Águas	Lei No. 9.433/ 97	1997	Recursos Hídricos	Implementação de planos de manejo das bacias hidrográficas, gestão e gerenciamento, cobrança e outorga da água	Bacias Hidrográficas
Política Nacional de Educação Ambiental	Lei No. 9.795/99	1999	Educação Ambiental	EA no âmbito formal e informal	Formal: escola Informal: comunidade

<sup>9</sup> Zona Costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais abrangendo a faixa marítima de 12 milhas marítimas e a faixa terrestre.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC	Lei No. 9.985 /00	2000	Proteção Ambiental	APAs, APPs, Zoneamento ecológico-econômico, gestão e gerenciamento ambiental, conselho gestor.	Apas, APPs, corredor ecológico, parques.
Política Nacional Urbana - Estatuto da Cidade	Lei No. 10.257/01	2001	Política Urbana	Estabelece diretrizes gerais da política urbana e seus instrumentos	Município
Política Nacional da Biodiversidade - PNB	Decreto nº 4.339/02	2002	Biodiversidade brasileira	Princípios e diretrizes para a proteção da diversidade biológica brasileira	Biomás, ecossistemas, biota
Conselho Nacional de Turismo	Decreto Nº 4.686 /03	2003	Turismo	O Projeto de Lei da Política Nacional de Turismo continua no Congresso Nacional aguardando aprovação	Regiões turísticas
Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Decreto 4.887/03	20 /11/ 2003	Política de preservação da cultura afro-brasileira	Regularização fundiária e serviços de infra-estrutura, erradicação do analfabetismo, saúde, habitação, saneamento, emprego, renda e luz elétrica.	Comunidades tradicionais - quilombolas
Lei dos Consórcios Públicos	Projeto de Lei 3.884 /04	2004	Política para Consórcios Públicos	Regulamenta o art. 281 da Constituição Federal para consórcios públicos	Municípios e regiões integradas
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	Lei No. 11.124/05 de junho	Decreto de regulamentação de 06 /06/ 2006	Política Habitacional para populações carentes	Legalização fundiária de invasões em áreas públicas e urbanização de áreas de baixa renda. Financiamento de habitação popular para faixas de 1 a 3 SM.	Área Especial de Interesse Social - AEIS
Política Nacional de Saneamento Básico	Lei No. 11.445/07	05 /01/ 2007	Política de Saneamento Básico	Integra os serviços e infra-estrutura urbana: resíduos sólidos, esgotamento sanitário, abastecimento d'água, drenagem, limpeza urbana	Bacias Hidrográficas, Municípios e regiões integradas

**Fonte:** Elaboração própria com dados da Pesquisa 2004-2007.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC - tem como princípios gerais a articulação da política costeira e as políticas governamentais nos três âmbitos federativos, a gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos e a não fragmentação dos ecossistemas costeiros. Ele determina que deva ser priorizada a conservação dos recursos naturais da zona costeira, em especial aos:

I – recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares; baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II – sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

A linha de costa brasileira é uma das mais extensas do mundo – 7 367 km – e 60% da população mundial vivem a menos de 60 km da linha de costa. Hoje, mais da metade da população brasileira reside a menos de 200 km do mar, aproximadamente, 80 milhões de habitantes vivem nessa faixa. O Gerenciamento Costeiro da Bahia – GERCO - cuida dos 1.083 km de litoral baiano, com uma área de 8.005 km<sup>2</sup>, e dos municípios costeiros que integram a região do Litoral Norte do Estado (BAHIA, 2003, p.11).

*A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, proposta pelo Governo Federal, incrementou esforços para o combate à desigualdade racial, visando corrigir distorções vigentes há séculos no País.

O lançamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a assinatura de um decreto, que regulamenta a ação do governo no reconhecimento, identificação e titulação das terras de quilombos, comprovam que a questão é tratada como prioridade, atualmente. Mais do que emissão de títulos de propriedade, a regularização fundiária para as áreas remanescentes de quilombos significa uma reparação histórica, ainda que parcial, do reconhecimento público da contribuição dada pelos quatro milhões de africanos escravizados e seus descendentes na edificação do Brasil.

Oficialmente, o governo brasileiro tem mapeado 743 comunidades remanescentes de quilombos. Essas comunidades ocupam cerca de 30 milhões de hectares, com uma população estimada em dois milhões de pessoas. Somada a regularização das terras quilombolas, também é trabalhada a questão da implantação de saneamento básico em comunidades remanescentes de quilombos.

O Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu artigo 2º, considera os remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-

atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra, relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Garantir a posse da terra e promover o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes dos quilombos é o objetivo principal do Governo Federal, responsável pelo Programa Brasil Quilombola. Além da regularização fundiária, os projetos dirigem-se à construção de escolas, alfabetização, saúde, habitação, saneamento, emprego, renda e luz elétrica.

A definição de políticas públicas para um Brasil sustentável depende de mudanças na forma de atuação das esferas governamentais, do setor produtivo, das organizações da sociedade, chegando ao cotidiano dos cidadãos. Para isso, é preciso rever e ampliar a noção de desenvolvimento, para entendê-lo como uma construção coletiva capaz de gerar qualidade de vida nas dimensões ecológica, econômica, social, cultural, política, jurídica, tecnológica e ética.

A participação da sociedade civil organizada é indispensável para efetivação das políticas públicas comprometidas com a construção de uma sociedade sustentável, com cidades mais justas e com qualidade de vida para todos seus cidadãos. É indispensável a regulamentação e a implementação dos dispositivos legais que permitem essa construção coletiva e paritária dos vários segmentos representativos brasileiros.

Destacam-se, nesse estudo, duas políticas nacionais importantes para o planejamento e a gestão social do território, são elas: a Política Ambiental Brasileira e a Política Urbana. O elo entre elas é a regulamentação da participação social, através de instrumentos legais de controle social estabelecidos em lei. As três leis que consolidam essas políticas, denominadas: a Lei das Águas, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – e o Estatuto da Cidade são relevantes nessa investigação.

*A Política Ambiental Brasileira e a Gestão Social do Ambiente*, implementadas pelo Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente, tem estimulado o processo participativo de sociedade civil, na ampliação do debate sobre a sustentabilidade ambiental do território nacional, à luz do aperfeiçoamento e da consolidação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta lei estabelece conceitos, princípios, objetivos, mecanismos de aplicação e de formulação, instrumentos e penalidades. Ela institui também o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

No âmbito do SISNAMA foram criados, nas últimas décadas, vários instrumentos voltados prioritariamente a ações de comando e controle. Alguns deles tratam da avaliação de impactos ambientais, com a obrigatoriedade de estudos e de relatórios para obras potencialmente danosas ao meio ambiente, ao cadastro técnico federal de atividades impactantes, ao licenciamento, às certificações, ao zoneamento ambiental, entre outros.

A *Política Nacional da Biodiversidade* – PNB – instituída, em 2002, pelo Decreto nº 4.339, é o instrumento legal que traz os princípios e as diretrizes para a proteção da diversidade biológica brasileira. Resultado de processo de consulta, a PNB abrange sete componentes: conhecimento, conservação, uso sustentável, monitoramento, acesso a recursos genéticos, proteção de conhecimentos tradicionais e educação.

A *Lei das Águas – Política Nacional de Recursos Hídricos e a Gestão Social da Água* – regulamentada pela Lei nº 9.433, de 1997, define a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão de recursos hídricos, e inclui a *participação social na gestão da água*, com o objetivo de tornar o cuidado com a água, um assunto de todos. Como instrumento moderno de participação democrática e descentralizada, são formalizados os comitês de bacias hidrográficas por todas as regiões hidrográficas do país.

O Brasil possui doze regiões hidrográficas definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH –, nas quais a distribuição e as condições de acesso à água são bastante diferenciadas. Existem regiões com elevado potencial hídrico e água de boa qualidade, até regiões semi-áridas, com chuvas mal distribuídas, além de áreas urbanas com sérios problemas de poluição e inundações. Os instrumentos para implementação da política de recursos hídricos são:

- Plano Nacional de Recursos Hídricos, os Planos Estaduais de Recursos Hídricos ou os Planos de Bacia Hidrográfica;
- Comitês de Bacias Hidrográficas;

- Sistema de outorga (autorização) é o instrumento pelo qual o Poder Público permite ao interessado o direito de utilizar as águas de seu domínio, por tempo determinado, em condições preestabelecidas. Tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água superficial ou subterrânea, e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água;
- Enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo usos preponderantes;
- Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, e;
- Cobrança pelo uso da água como mecanismo disciplinador e educativo.

*O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC* –, instituído pela Lei nº 9.985 em 2000, uniformizou os critérios para criação e gestão das unidades de conservação. Ele integrou sob um mesmo marco legal as unidades dos governos federal, estadual e municipal. O desafio para o fortalecimento do SNUC é a garantia da participação popular, permitindo à sociedade agir como co-autora e criando o sentimento de co-responsabilidade pela conservação ambiental.

Esta Lei dá também os primeiros passos para a institucionalização dos corredores ecológicos e mosaicos, buscando reduzir a fragmentação dos biomas por meio de uma rede de diferentes tipos de áreas protegidas. Dessa forma, unidades de conservação são gerenciadas de forma integrada com terras indígenas e áreas particulares de empresas e proprietários. Esse modelo permite otimizar recursos financeiros, administrativos e ambientais.

A implantação das APAs no Brasil baseou-se nos modelos utilizados em países como Portugal, França, Inglaterra e na Alemanha, para a proteção da natureza e de paisagem, para a preservação e recomposição do equilíbrio natural ou dos recursos naturais, abrangendo, inclusive, propriedades particulares. O objetivo principal é a promoção da qualidade de vida da população, da equidade social e a proteção ambiental nos espaços geográficos, a partir de um disciplinamento do processo de ocupação para se alcançar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, sem coibir as atividades econômicas do homem e a sua dinâmica de vida (BRITO, 2002, p. 145).

Quanto aos aspectos legais da criação das Estações Ecológicas e das APAs pela Lei n. 6.902, de abril de 1981, e pelo Decreto n. 88.351, de 01 de junho de 1983, que foi revogado pelo Decreto n. 99.274 de 06 de junho de 1990, tem-se a finalidade de proteger áreas de importância ecológica em propriedades particulares sem desapropriar, nem impedir o seu alcance social.

A Resolução CONAMA nº. 10, de 14 de dezembro de 1988 que conceitua (ver Glossário) e regulamenta as APAs, diz no seu Art. 4º. que toda a APA deve ter zona de vida silvestre – ZVS, na qual será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais. Acrescenta-se, ainda, que nenhum projeto de urbanização poderá ser implantado numa APA sem a prévia autorização de sua entidade administradora que fará as restrições de acordo com a lei.

Em 1989, o governo federal cria o Programa de Ordenamento Territorial, no qual é estabelecido como instrumento técnico o Zoneamento Ecológico-Econômico, que tem a função de estabelecer normas de uso, de acordo com as condições locais bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas, culturais e outras.

Segundo Brito (2002, p.147), as APAs são consideradas como a categoria de manejo mais moderno existente em termos de áreas protegidas. Elas permitem o desenvolvimento de atividades econômicas dentro de seus limites geográficos institucionalizados, e não implicam em desapropriação de terras, pelo poder público, para a proteção de mananciais e de ecossistemas frágeis, além de estimular o uso de parâmetros de sustentabilidade ambiental.

A criação das APAs tem como objetivos a proteção da cobertura vegetal – conservação da vegetação nativa, reabilitação de áreas degradadas, identificação e proteção de ocorrência de flora de valor econômico ou científico –; promover a proteção da fauna – conservação da vida silvestre – manter ou promover a qualidade dos recursos hídricos; proteção dos recursos do solo, subsolo e rochas – terraplenagem, exploração de recursos minerais - e implementação de ações de Educação Ambiental.

A delimitação geográfica do perímetro da APA é uma a questão fundamental, pois está incluída dentro dos seus limites, a diversidade ambiental da região a ser protegida. Dentro do perímetro das APAs estão contemplados remanescentes de vegetação dos biomas brasileiros, que não perderam sua capacidade de auto-regeneração e que são associados às reservas hídricas. A existência de paisagens de rara beleza cênica, exemplares significativos da biota remanescente e trechos importantes contemplam elementos físicos como rios, manguezais e outros ecossistemas.

A APA deve ser vista como estratégia de proteção de mananciais e conservação de porções territoriais em biomas frágeis - constituintes dos ambientais bióticos, abióticos, aspectos estéticos, ou paisagísticos – compatibilizando as condições socioeconômicas, políticas e

culturais atuantes, e ainda respeitando o direito de propriedade garantido pela constituição, e também sua função social no uso produtivo da terra. Deve-se ter como objetivo primordial o disciplinamento do processo de uso e ocupação dos recursos naturais, e garantir a proteção de ecossistemas, inclusive, a vegetação nativa, a fauna silvestre e os mananciais, como forma de manter o equilíbrio ecológico da região.

A complexidade territorial e a multiplicidade de problemas existentes dentro de uma APA, e na sua área de influência são enormes. As APAs já regulamentadas da orla marítima do município de Camaçari estão localizadas em zona urbana e precisam de apoio de toda a sociedade civil organizada para a sua proteção.

A motivação da comunidade, aliada ao planejamento e gestão pública de forma interativa, através de seus representantes legítimos, nos conselhos gestores, com troca de informações e implementação de programas tem tido avanços e angariado o respeito necessário para a gestão democrática e preservação dos espaços naturais. A participação dos usuários, cidadãos, proprietários, moradores na aprovação de planos e projetos dentro da APA é com certeza o avanço necessário na gestão social do ambiente.

Outra categoria importante são as Áreas de Preservação Permanente – APP, consideradas intocáveis pela legislação federal, segundo a resolução CONAMA No. 302/02 – Conselho Nacional de Meio Ambiente – e Código Florestal – Lei 4.771/65. A função ambiental das APPs é preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas. São APPs as áreas em volta das lagoas, cursos d'água, nas nascentes em um raio mínimo de 50 metros de largura, nas restingas, como fixadora de dunas.

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs são áreas de conservação da natureza em propriedades privadas. A existência de uma RPPN é um ato de vontade, o proprietário é que decide se quer fazer de sua propriedade, ou de parte dela uma RPPN, sem que isso acarrete perda do direito de propriedade. Atualmente, apenas 3,7% do território nacional é protegido por áreas de conservação da natureza, como parques nacionais, estaduais ou municipais, reservas biológicas e estações ecológicas. Essas terras são de propriedade da União, do estado ou do município, estando, porém, a maioria das áreas ainda bem conservadas, no Brasil, nas mãos dos proprietários particulares.

Existem, atualmente, no Brasil, mais de seiscentas RPPNs, protegendo mais de quinhentos mil hectares. Somente no bioma da Mata Atlântica, que ocupa 15% do território brasileiro, com 1,3 milhões de km<sup>2</sup>, são aproximadamente 400 RPPNs, totalizando 79 mil hectares (IBAMA, 2007).

A recomendação da União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, organismo da ONU, é que os países com grandes extensões de áreas protegidas tenham uma correspondência de, no mínimo, 10 % da sua área total. O Estado da Bahia possui 40 Unidades de Conservação – UC -, de proteção integral e de uso sustentável, cujas áreas equivalem, a cerca, de 11% do território baiano.

*Política Nacional Urbana e a Gestão Democrática das Cidades - Estatuto da Cidade* – sancionada, através da Lei N<sup>o</sup>. 10.257, de 2001, levou onze anos para ser aprovada no Congresso Nacional. Foi uma bandeira de luta da categoria de todos os arquitetos urbanistas brasileiros, de uma geração, onde a pesquisadora se inclui, e que a entidade do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB – muito se empenhou. Este instrumento da política urbana brasileira propõe a reforma urbana e seus novos instrumentos de cidadania. O Estatuto da Cidade define novas formas de construção da cidadania, com os Planos Diretores Participativos, as Conferências das Cidades, Audiências Públicas e Conselhos de Desenvolvimento Urbanos.

O Estatuto da Cidade, no plano legal, e a criação do Ministério das Cidades, no plano institucional, foram conquistas importantes para o desenvolvimento das cidades. A Política Nacional Urbana implicou em melhoria dos sistemas de gestão municipais, metropolitanos e estaduais, através da participação da sociedade civil organizada no destino das cidades.

A Política Nacional Urbana visa cumprir os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, foi regulamentada a através das diretrizes gerais que estabelecem: “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Lei N<sup>o</sup> 10.257 / 2001, Estatuto da Cidade, Art 1<sup>o</sup>).

Os princípios constitucionais norteadores da Política Urbana Nacional são: *função social da cidade; função social da propriedade imobiliária urbana; direito à cidade sustentável; equidade social; direito à informação e gestão democrática da cidade.*

No seu Art. 2º, a Lei diz que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais de *garantia do direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e futuras gerações.

A gestão democrática se dá por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, atendem ao interesse social. A oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais são exigências legais.

Assim, o ordenamento e o controle do uso do solo permitem evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental;

Regulamenta também a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Os Instrumentos da Política Urbana são tratados no Capítulo II, art. 4º. Os principais são os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são instituídas. O planejamento municipal se dá pelo plano diretor que disciplina o parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, e institui

diretrizes orçamentárias e orçamento anual, com a gestão orçamentária participativa. Ele define ainda os institutos tributários e financeiros, assim como, os institutos jurídicos e políticos. Novos instrumentos são incorporados como o estudo prévio de impacto ambiental – EIA – e estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV.

A obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, para as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes e cidades turistas, tem mobilizado profissionais e governos por toda a nação e oportunizam discussões da questão urbana de forma participativa com toda a sociedade civil organizada<sup>10</sup>.

A atual legislação brasileira reflete os avanços rumo à conquista da democracia e governança local. Configura-se aqui um *cenário planejado de implementação democrática das políticas públicas brasileiras participativas*.

#### **4.3.3 O marco legal estadual da Bahia**

Os recursos naturais, estratégicos para o Estado da Bahia, são objetos de políticas específicas do Governo Estado. A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia – SEMARH – através da Superintendência de Recursos Hídricos – SRH – e do Centro de Recursos Ambientais – CRA – implementa iniciativas voltadas à preservação ambiental, a revitalização e a utilização dos corpos d'água.

Apresenta-se o Quadro 26, forma resumida de algumas leis estaduais importantes para a proteção do meio ambiente no território estudado.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM – é o fórum de debates e deliberações da gestão ambiental participativa do Estado da Bahia.

Recentemente, pela Resolução Cepam no. 3.649, de 28 de julho de 2006, foi criada a Câmara Técnica de Biodiversidade, Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas – CTBIO. A Câmara Técnica de Saneamento Ambiental – CTSA –, criada pela Resolução 3.595, de 28 de

---

<sup>10</sup> A aplicação desses instrumentos de planejamento e gestão urbana é objeto de maior detalhamento ao longo deste capítulo, cujo foco principal é a participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das cidades.

abril, trata de propor normas complementares para o licenciamento ambiental de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e limpeza pública.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH – assegura a participação da sociedade civil, além dos usuários da água e do próprio poder público, na formulação das políticas públicas e na gestão social da água no Estado da Bahia. Este avanço da nova legislação é uma forma democrática tripartite e paritária de governança e poder local.

*Configura-se um cenário de desenvolvimento local democrático com a gestão social dos recursos ambientais através da legislação do Estado da Bahia com a implementação dos instrumentos legais como conselhos, comitês e fundos.*

Dentro da área de atuação do órgão ambiental estadual – SEMARH – encontram-se as Agendas de Desenvolvimento Sustentável, com suas vertentes. A Agenda Azul responde pela gestão dos corpos d'água de domínio estadual. A Agenda Verde engloba o Sistema de Gestão de Áreas Protegidas, dentre elas o SALINO, que responde pelas APAs inseridas no Litoral Norte da Bahia.

Na denominada Agenda Marrom, concentram-se as ações de licenciamento e fiscalização, além da avaliação de qualidade ambiental.

O Projeto Gestão de Unidades de Conservação é constituído pelos espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo aqui as APAs, os Corredores Ecológicos, as Florestas Nativas e Plantadas, atuando também na biodiversidade biológica.

O Quadro 27 apresenta por ordem cronológica de regulamentação as unidades de conservação inseridas no território pesquisado:

A primeira unidade de conservação a ser criada pela Resolução Cepam N°. 387/91 de 27 de fevereiro foi a APA Lagoas de Guarajuba e, pela Resolução Cepam N° 388/91, foram definidos seus parâmetros urbanísticos. A segunda foi a APA do Rio Capivara através do Decreto Estadual N°. 2.219 de 14 de junho de 1993 com 1.800 hectares.

**Quadro 26:** Cronologia da legislação urbanística e ambiental de âmbito estadual

<b>Diploma legal</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Temática</b>	<b>Destaques</b>
<b>Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM</b>	Lei no. 3.163 de 04/10/1973	Criação do Conselho	Conselho ambiental mais antigo do país, formado por membros, com representação de entidades ambientalistas
<b>Constituição Estadual – Cap. VIII do Meio Ambiente</b>	Lei 3.365 de 16/01/1975	Ocupação de praias – orla marítima	Define a faixa de marinha da preamar de 60 m, no art. 214. Legisla sobre a ocupação provisória nas praias.
<b>Constituição Estadual</b>	05/10/1989	Gestão ambiental	Com artigos para a gestão ambiental
<b>Política Florestal do Estado da Bahia</b>	Lei no. 6.569 de 17/01/1994	Florestas existentes e APPs	Regulamentada pelo Decreto no. 6.785 de 23 set 1997, que trata da política florestal estadual
<b>Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais</b>	Lei No. 7.799 de 7/02/2001	Defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável	Diretrizes para a proteção e melhorias da qualidade ambiental no Estado
<b>Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia – FERHBA</b>	Lei No. 8.194 de jan de 2002	Fundo para Recursos Hídricos	Objetiva assegurar suporte financeiro à Política e ao Plano Estadual de Recursos Hídricos e aos Planos de Bacias Hidrográficas.
<b>Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH</b>	Lei No. 8.538 de 20 / 12 / 2002	Conselho de Recursos Hídricos	Assegura a participação da sociedade civil no CONERH
<b>Lei No. 9.843 / 27/12/2005</b>	Resolução No. 03 de 17/01/2006	Comitês de Bacias Hidrográficas	Institui os Comitês de bacias hidrográficas e amplia as competências do CONERH
<b>Fórum Baiano de Mudanças Climáticas</b>	Decreto No. 9.433 de 06/06/2005	Política Estadual de Mudanças Climáticas	Objetiva facilitar a interação entre a sociedade civil e o poder público na internalização da temática, como Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, Mercado de Carbono, apoio ao IPCC.
<b>Política de Meio Ambiente e de Proteção a Biodiversidade do Estado da Bahia,</b>	Lei No. 10.431 / de 20/12 / 2006	Política de Meio Ambiente e Proteção a biodiversidade	Regulamentação e fiscalização das atividades para proteção a biodiversidade estadual
<b>Política Estadual de Recursos Hídricos</b>	Lei No. 10.432 / 2006 de 20/12 / 2006	Política Estadual de Recursos Hídricos e criação dos comitês de bacias	Regulamenta o uso das águas nos limites territoriais das bacias hidrográficas, institui a outorga e cobrança da água e cria os comitês estaduais de bacias hidrográficas

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 27:** Unidades de Conservação do Município de Camaçari

Diploma legal	Data	Regulamentação	Destques	Área (ha)
Cinturão Verde do COPEC	1970	Dec. Estadual. n°. 22.146/70	Atlântica.	2.707
Parque Garcia D'Ávila	03/09/1973	Decreto estadual no. 23.662 /73	Instituída dentro dos limites do Plano Piloto da orla marítima - COMPOR	7.000
Parque Municipal das Dunas de Abrantes	1977	Dec. Munic. no. 1.168/77	O PDDU/2007 pretende redefinir seu perímetro, já que o limite original foi sendo invadido <sup>11</sup> .	700
APA Lagoas de Guarajuba	1991	Resolução CEPRAM n°. 387 de 27 / 02/ 91	A Resolucao Cepram 388 de 12 mar 91 regulamenta o zoneamento. O conselho gestor é regulamentado através da Portaria no. 50 de 17/06/2000.	230
APA Rio Capivara	14/ 06 /1993	Dec. Estadual n°. 2.219/93	Cepram 2.872 de 21/ set / 2001 regulamenta o Plano de Manejo.	1.800
APA de Joanes-Ipitanga	05/ 06/1999	Decreto Estadual n°. 7.596/99	Cepram no. 2.974 de 24/maio/ 2002 zoneamento ecológico econômico.	64.463
APA da Plataforma Continental do Litoral Norte	05/ 06/ 2003	Decreto Estadual n°. 8.553/03	Regulamenta os ecossistemas marinhos e costeiros do Litoral Norte da Bahia.	362.260

**Fonte:** Elaboração própria.

O Decreto Estadual N°. 8.553 de 05 de junho de 2003 cria a APA - Plataforma Continental, que protege os ecossistemas marinhos, as praias e a própria plataforma continental, com sua fauna e a flora.

A delimitação das APAs está no Mapa 04 apresentado anteriormente.

A regulamentação do uso da água é instituída através das Bacias Hidrográficas, e está apresentada nos Mapas 03 e 09 já referidos, sendo objeto de detalhamento, mais adiante, por conta da aplicação dos instrumentos de gestão social da água – o Comitê de Bacias Hidrográficas da Região Hidrográfica das Bacias do Recôncavo Norte.

<sup>11</sup> O Parque das Dunas de Abrantes está sendo invadido e loteado por pessoas inescrupulosas, e a sua fiscalização pelos órgãos governamentais, não tem dado conta de sua ocupação irregular. Além disso, a pressão do mercado imobiliário tem sido forte, no sentido de liberar a área para implantação de loteamentos regulares. O Projeto de Preservação do Parque das Dunas de Abrantes é objeto de luta pessoal da pesquisadora, e de um grupo de ambientalistas preocupados com a sua destruição. Pretende-se apresentar ao novo Conselho Gestor da APA Joanes-Ipitanga, o Projeto do Parque das Dunas de Abrantes para angariar reforços e ampliar a luta pela sua preservação.

#### 4.3.4 O âmbito institucional no município de Camaçari

O Código de Urbanismo e Obras do Município de Camaçari foi regulamentado pela Lei Municipal N°. 339/95 estabelece os parâmetros e índices urbanísticos para todo o território municipal, ainda em vigor, assim como o Plano Piloto da Orla regulamentado na década de 70.

A Lei Orgânica do Município de Camaçari foi regulamentada em 11 de dezembro de 1997 e cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente, para as questões relativas ao meio ambiente. Este Conselho é composto de forma paritária pelo poder público, entidades ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil organizada e cria os Parques Ecológicos dos rios Joanes, Jacuipe, Capivara, das Dunas de Abrantes e das Lagoas de Guarajuba.

As áreas institucionalizadas de uso público no território estudado (Mapa 16) são:

- Parque Municipal das Dunas de Abrantes
- Parque Ecológico do Rio Capivara
- Parque das Lagoas de Guarajuba
- Parque da Aldeia Hippie
- Corredor Ecológico Costa dos Coqueiros

O Decreto Municipal N°. 2.999 de 05 de junho de 1998 regulamenta a Área de Preservação Permanente – APP – correspondendo ao Parque da Aldeia Hippie, inserida nos limites da APA do Rio Capivara. Já no final desse período, pelo Decreto Estadual N°. 7.596 de 05 de junho de 1999 é criada a APA do Joanes – Ipitanga, com aproximadamente 64 mil hectares, tendo parte do município de Camaçari nos seus limites.

A Lei Municipal N°. 052/76 que rege o parcelamento da terra no Município de Camaçari, no artigo 32 preceitua a exclusão de áreas alagadiças, lagoas, dunas, charcos ou quaisquer outras, consideradas inabitáveis ou prejudiciais às reservas naturais e aos mananciais hídricos do município para fins de projetos habitacionais e comercialização, ou seja, de urbanização. Esta Lei municipal, ainda em vigor, rege os projetos e empreendimentos imobiliários com normas para parcelamento do solo.

O Plano Piloto da Orla Marítima é regulamentado pelo Decreto Estadual N<sup>o</sup>. 23.662 de 03 / 09/1973 que delimita a orla marítima do município de Camaçari em aproximadamente 270 km<sup>2</sup>, dividida em Zona Rural, próximo a Monte Gordo, com 40% do total, e a Zona Urbana desde a Estrada do Coco – BA-099 até o limite da preamar na costa atlântica.

A elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/2008 – sob a responsabilidade do poder público municipal foi recentemente regulamentado pela Câmara de Vereadores Municipal, embora seus estudos estejam sendo elaborados desde a década passada.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari – PDDU / 2001 foi elaborado e concluído em janeiro de 2001. Entretanto, não pode ser encaminhado ao Poder Legislativo para sua aprovação, por conta da nova regulamentação urbanística, que exige a adequação ao Estatuto da Cidade. Os estudos e relatórios foram elaborados pela equipe da Consultora Caires de Brito e foram importantes fontes de informações para a análise territorial do município de Camaçari. Em que pese o processo de elaboração do PDDU / 2000 de Camaçari não contar com os subsídios da participação popular, muitos avanços na questão ambiental foram considerados.

O Plano Diretor Urbano de Camaçari – PDDU / 2008 foi revisado a partir do PDDU/2000, tendo sido elaborado de forma participativa, conforme a metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades. A nova versão foi contratada pela PMC à Fundação Escola de Administração, para a sua elaboração e adaptação ao Estatuto da Cidade. O prazo dado pelo Ministério, em todo o território nacional, para a conclusão da revisão dos Planos Diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes foi outubro de 2006.

O zoneamento costeiro, o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento urbano genericamente apresentam finalidades distintas. Entretanto, na escala municipal, estas finalidades se aproximam bastante. A imposição, por exemplo, de restrições como o coeficiente de edificação, previstas em um zoneamento urbano, apesar de não ser objeto do zoneamento costeiro, nesta escala, apresenta conseqüências diretas nos objetivos delineados para o gerenciamento costeiro.

Tal fato deve ser levado em conta, na análise de uso do solo para aprovação de empreendimentos, pois um dos grandes problemas existentes nas áreas costeiras é sua ocupação quase descontrolada. Os ecossistemas e recursos naturais, objeto do zoneamento ambiental, sofrem, direta ou indiretamente, os efeitos desta ocupação. A harmonização dos instrumentos, ao invés do conflito entre eles, pode contribuir para que se ordene este processo.

Assim, há necessidade de, tanto do Plano Diretor, como do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro ser aprovado por lei, devendo ambos prever as diretrizes gerais do zoneamento urbano e do zoneamento costeiro, respectivamente, e não existindo qualquer vedação legal /constitucional para tanto, ou seja, o que não implica em qualquer conflito com o princípio da legalidade.

Portanto, é possível afirmar, do ponto de vista teórico, que uma norma pode abranger as duas funções na esfera municipal. Da mesma forma, a lei de zoneamento urbano pode incorporar as diretrizes do zoneamento costeiro, bem como as constantes e determinadas pelo Plano Nacional e Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Para evitar os conflitos que porventura comprometam a aplicação dos dois instrumentos, é necessário pactuar e promover arranjos e soluções políticas, que vão além do plano teórico-institucional, mas apresenta-se como algo possível, a partir do diálogo entre os gestores públicos e os agentes intervenientes na produção do espaço litorâneo. Configura-se como *cenário político-institucional na aplicação da legislação com diálogo necessário entre gestores públicos e os agentes intervenientes na produção do espaço litorâneo.*

A legislação municipal para a ordenação do uso do solo na zona costeira do município de Camaçari deve levar em conta a diversidade dos muitos problemas ali presentes, haja vista a complexidade territorial existente. Para isto, é preciso considerar, incluir e implementar no âmbito municipal os instrumentos legais disponíveis nas políticas públicas nacionais e estaduais.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a gestão municipal conta com preciosos instrumentos legais para a sua implementação, ou seja, acionando os fóruns de participação da sociedade civil organizada na forma de conselhos; audiências públicas; conferências; comitês; da regulamentação e fiscalização; da aplicação dos outros instrumentos disponibilizados por

esta lei maior de controle do uso e ocupação do solo urbano, como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA –, Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV –, Outorga Onerosa do Direito de Construir e outros.

As restrições legais vigentes e as regulamentações existentes no município devem ser consideradas para a aprovação pela PMC, dos novos loteamentos e empreendimentos de médio e grande porte. A documentação mínima comprobatória, listada no Quadro 28, é necessária ser apresentada, para formalização do processo administrativo e, conseqüentemente, para solicitação do licenciamento e da autorização de funcionamento de atividades. Os projetos devem ser submetidos à análise prévia de técnicos do órgão competente, no caso a SEPLAN, da Prefeitura Municipal de Camaçari.

O cenário aqui configurado é de *modernização institucional, através da legislação e suas normas de regulamentação do território municipal, estadual e nacional.*

A legislação existente, exigida pelo poder público, é vasta e os instrumentos jurídicos que a amparam, muitas vezes, inibem alguns empreendedores e gestores públicos para práticas inescrupulosas. Entretanto, apesar de todo o arcabouço jurídico visto anteriormente e disponível nos âmbitos federal, estadual, e municipal, através das instituições públicas instaladas, a ordem jurídica é muitas vezes descumprida.

Faz-se, portanto, necessária à interferência do Ministério Público, por meio de suas promotorias públicas, intervindo no sentido de proteger o patrimônio público ou arbitrar conflitos, para garantir a clareza de propósitos de empreendimentos, que desejam se instalar, ferindo os direitos de cidadãos brasileiros, apesar de estarem cumprindo as normas legais exigidas.

Apesar da existência de todo o aparato legal, com novos instrumentos de planejamento e gestão urbana ambiental, configura-se o *cenário de conflito de interesses instalado*, a partir do tipo de interpretação jurídica dada aos institutos legais de regulação territorial, e também pela impotência dos gestores públicos no efetivo controle e fiscalização das imensas áreas do território nacional.

**Quadro 28:** Listagem de documentos necessários ao licenciamento e aprovação de empreendimentos no Município de Camaçari

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planta de localização no terreno em Mapa Oficial do Município e mapa de restrições ambientais;</li> <li>2. Obedecer aos parâmetros urbanísticos instituídos no Plano Diretor, Plano de Manejo ou equivalente para zoneamentos especiais;</li> <li>3. Obedecer ao previsto na legislação vigente nos âmbitos:<br/>Municipal – Leis Municipais: 301/94 e 052/76; Lei Orgânica do Município; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;<br/>Estadual – Constituição Estadual Resolução CONAMA no. 303 de 20/03/2002, Lei Estadual no. 7799/ de 07/02/2001, Decreto Estadual no.7.967 de 05/06/2001;<br/>Federal – Constituição Federal; Lei de Parcelamento do Solo – Lei Federal 6.766 /79; Código Florestal – Lei Federal no. 4.771 de 15/09/65</li> <li>4. Apresentar documentação: Escritura Pública de Compra e Venda; Certidão de Registro no cartório de imóveis da Comarca;</li> <li>5. Certidão negativa de débitos junto a Secretaria da Fazenda Municipal – SEFAZ;</li> <li>6. Viabilidade de abastecimento de água junto a EMBASA – Empresa Baiana de Saneamento Ambiental; Viabilidade de abastecimento de energia elétrica junto a COELBA – Companhia de Energia Elétrica da Bahia; Viabilidade de coleta de lixo, junto a LIMPEC; Viabilidade de tráfego e transporte junto ao Núcleo Executivo de Transportes – NET Municipal;</li> <li>7. Anuência: do Conselho Gestor das APAs, do IBAMA para remoção de vegetação;</li> <li>8. Licenças de localização e implantação pelo CRA – Centro de Recursos Ambientais do Estado da Bahia;</li> <li>9. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no CREA;</li> <li>10. Plantas técnicas, projetos de infra-estrutura e levantamentos topográficos e outros;</li> <li>11. TAC – Termo de Acordo e Compromisso;</li> <li>12. Decreto do executivo regulamentando o empreendimento;</li> <li>13. Certidão revisada e autorizada pela SEPLAN.</li> </ol> |
|--|

**Fonte:** elaboração própria com informações da SEPLAN/ Camaçari.

Por conta disso, o cenário configurado é de *avanço, contínuo e inexorável, da ocupação humana*, com destruição da vegetação, dos mananciais; degradação acelerada dos ecossistemas costeiros, com o adensamento e a ocupação dos vazios urbanos ainda existentes no litoral de Camaçari, tanto por empreendimentos de alta renda, como por invasões de baixa renda em áreas protegidas.

O Plano Diretor do Município de Camaçari – PDDU/ 2008 –, encaminhado, através de um projeto de lei complementar, à Câmara Municipal de Camaçari, propõe revogar as Leis Municipais Nº 301, de 01 de julho de 1994, e Nº. 722, de 16 de fevereiro de 2006, e estabelecer parâmetros urbanísticos e ambientais para todo o território municipal.

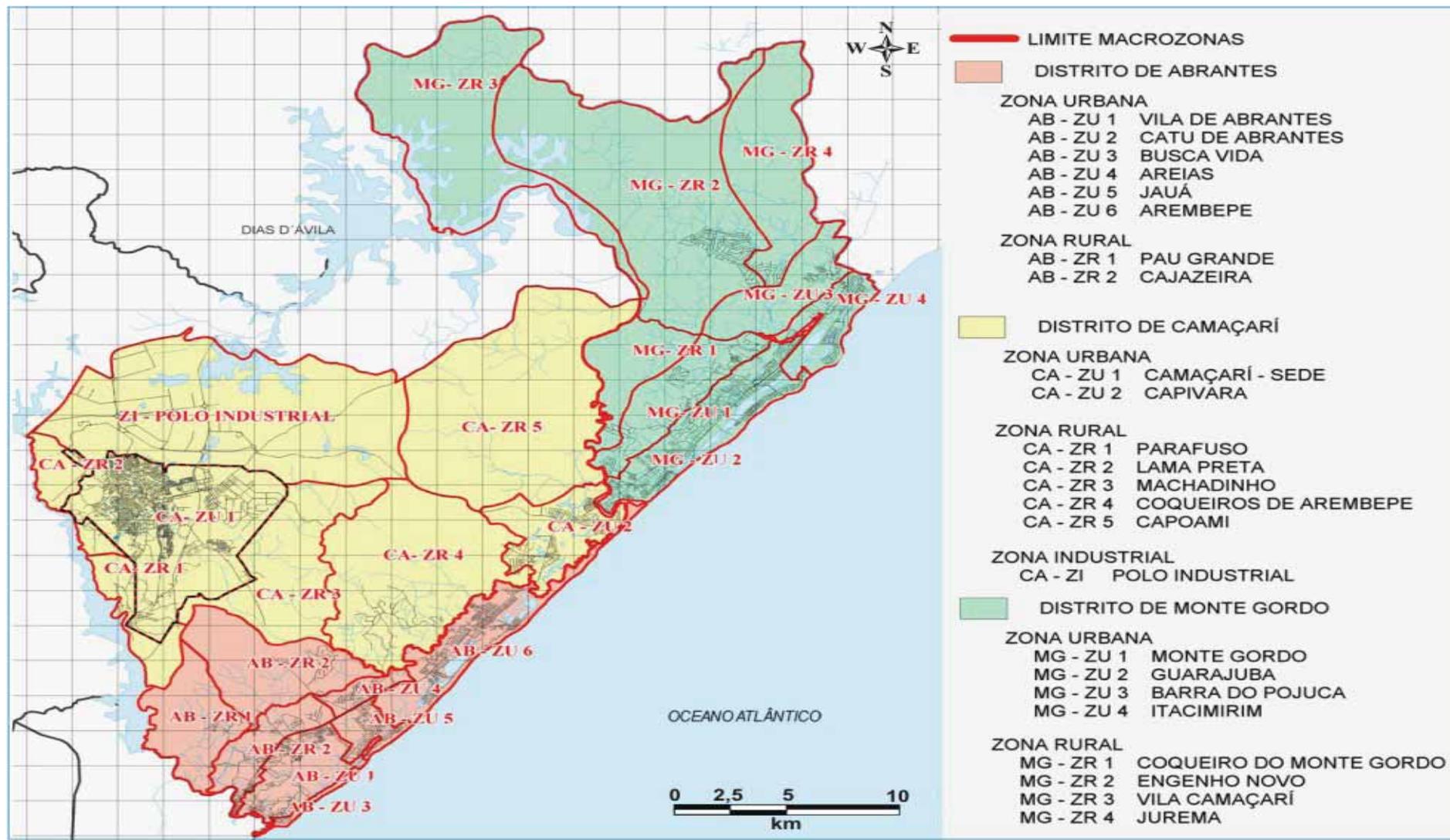
Esta lei complementar estabelece as exigências fundamentais de ordenação da Cidade de Camaçari, sua Zona Rural e Orla Marítima, para o cumprimento da função social da propriedade. Na questão dos parâmetros urbanos propõem-se três macrozonas, com limites aproximados dos três distritos do Município – Monte Gordo, Abrantes e Sede, aqui

denominado Cidade, estando incluída a zona especial industrial contida pelo Complexo Industrial de Camaçari – com diferentes índices de aproveitamento, uso e ocupação do solo (Mapa 27).

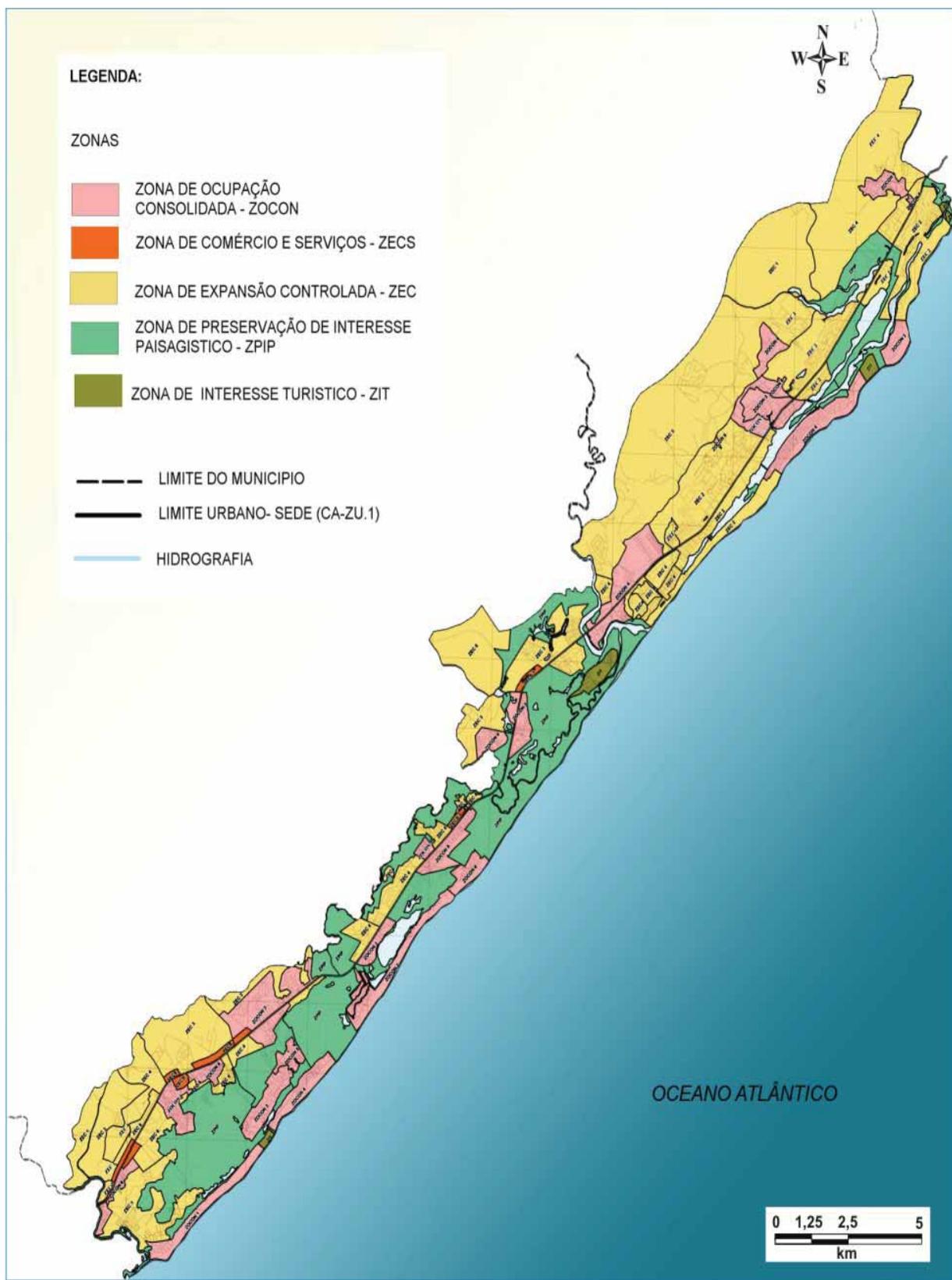
Estas macrozonas estão detalhadas para a orla do Município no Mapa 28 e se dividem em Zona de Ocupação Controlada – ZOCON –, Zona de Comércio e Serviços – ZECS –, Zona de Expansão Controlada – ZEC –, Zona de Preservação de Interesse Paisagístico – ZPIP – e Zona de Interesse Turístico - ZIT. Os parâmetros e índices são específicos para cada zona.

Os instrumentos da política urbana são aplicados na Lei Complementar proposta e se rebatem espacialmente, conforme Mapa 29.

Mapa 27: Macrozoneamento do Município de Camaçari

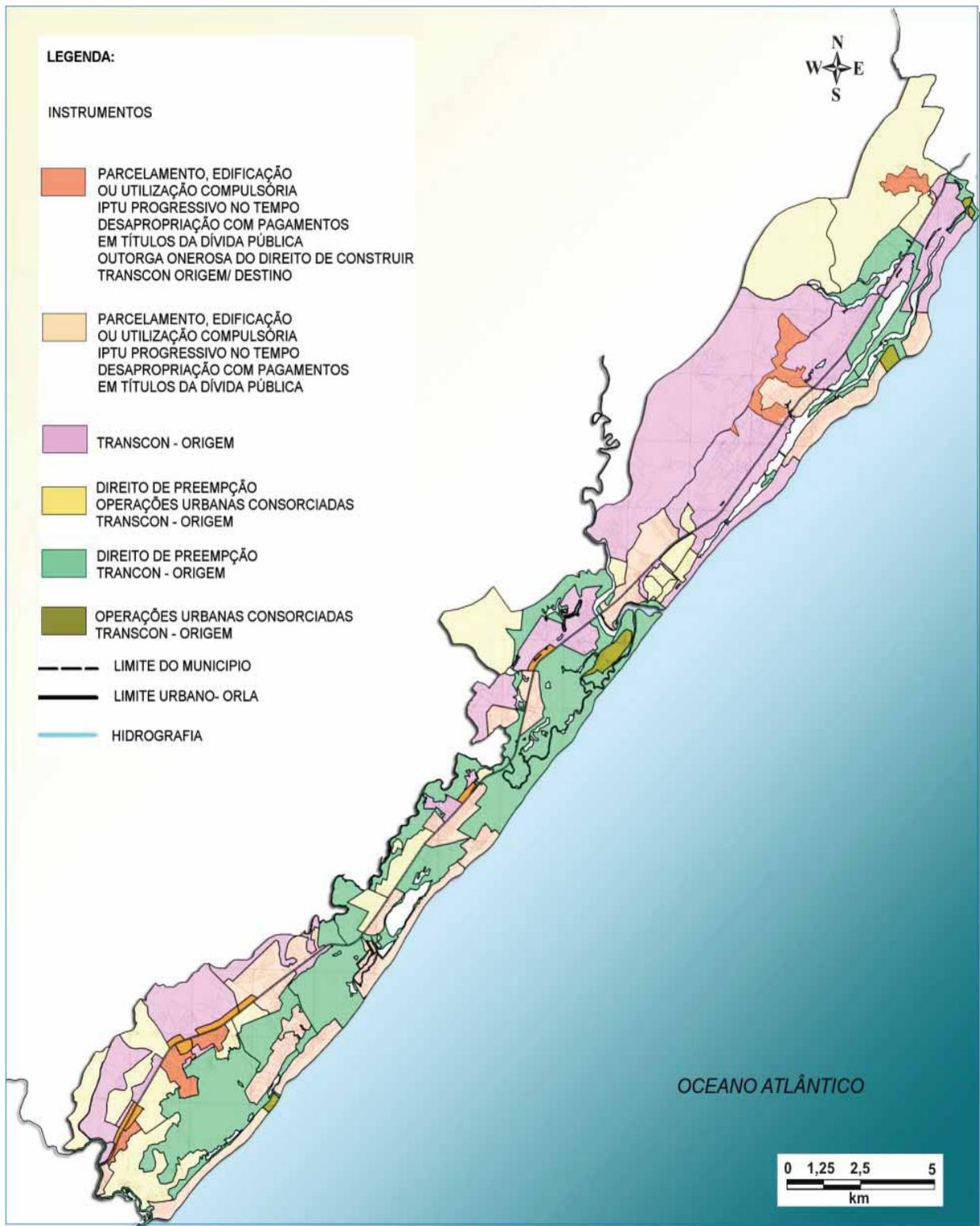


Fonte: Camaçari, 2007

**Mapa 28:** Zoneamento da orla do Município, Camaçari

Fonte: Elaboração própria adaptado de CAMAÇARI, 2007.

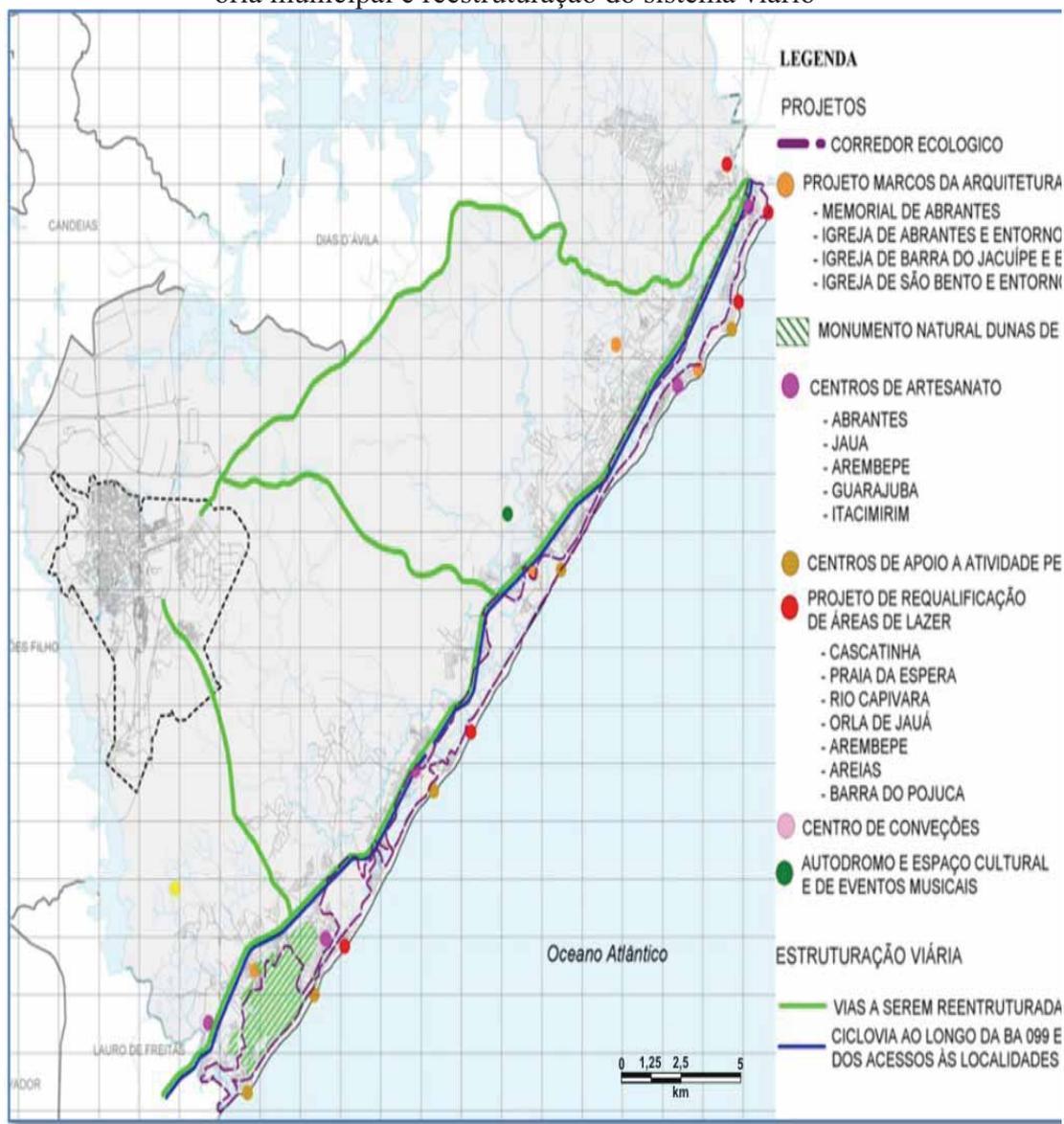
**Mapa 29:** Instrumentos da Política Urbana propostas pelo PDDU / 2008, Camaçari – para a orla municipal



**Fonte:** Elaboração própria adaptado de CAMAÇARI, 2007.

O resultado da participação de vários segmentos sociais presentes nas audiências públicas foi priorizado, assim como projetos para a orla e propostas de reestruturação do sistema viário (Mapa 30).

**Mapa 30:** Intervenções e projetos propostos pelo PDDU/ 2008, Camaçari, para a orla municipal e reestruturação do sistema viário



Fonte: CAMAÇARI, 2007.

Analisando os processos urbanos em andamento no litoral do Município de Camaçari, e considerando a legislação atual existente, recentemente aprovada, com as possibilidades efetivas de expansão territorial, para os próximos anos, pode-se inferir que mediante a aplicação dos novos parâmetros urbanísticos fixados, pelo PDDU/2008, Camaçari, (Mapa 28 e 29) tem-se os processos urbanos reais (conforme a listagem dos loteamentos aprovados

Quadros 05, 06 e 07) e o potencial de ocupação com os futuros empreendimentos a serem implantados. Apresenta-se, através de uma aproximação, a quantificação desses processos e o seu potencial construtivo para a orla de Camaçari.

A metodologia tradicional utilizada para efeito de dimensionamento de infra-estrutura urbana, serviços e equipamentos segue os passos abaixo, conforme padrão usual aplicado pelos consultores, arquitetos urbanistas e pelos órgãos de planejamento do setor público brasileiro.

A – quantificar a superfície territorial total da orla marítima de Camaçari, englobando as zonas urbanas propostas pelo PDDU/2008, Camaçari, conforme mostra no Mapa 31 o limite territorial.

- A1 - O perímetro da zona urbana do litoral do Município de Camaçari é de aproximadamente:  $132,7 \text{ Km}^2$ .
- A2 – A superfície territorial do litoral do Município considerado é de aproximadamente  $210 \text{ Km}^2$  (42Km X 5 Km).
- A3- Área líquida da mancha de ocupação contínua (localidades) sem os rios é de aproximadamente:  $169,4 \text{ Km}^2$ .
- A4 - Área de borda marítima é de aproximadamente: 60 m da preamar máxima:  $2,52 \text{ Km}^2$ .

Subtrair do total “A3” a área de borda marítima:

Sub-Total “A”:  $166,88 \text{ Km}^2$

B – sobre a área líquida resultante “A” subtrai-se 35%, correspondentes as áreas previstas pela Lei Federal 6766/76 (para os loteamentos aprovados consideram-se as áreas verdes, sistema viário e áreas institucionais).

Total “B”:  $108,47 \text{ Km}^2$  [ $166,88 - 58,40$  (35% X 166,88)].

C – sobre a área líquida resultante “B”, divide-se por  $500,00 \text{ m}^2$ , que é o lote padrão médio da orla de Camaçari, obtendo-se o número possível (máximo) de unidades imobiliárias planejadas.

Total “C”: 216.940 unidades imobiliárias planejadas (lotes).

D - sobre a área líquida resultante “B”, pode-se multiplicar por 0,3 (taxa de ocupação padrão médio<sup>12</sup> da orla), e obter-se a área territorial a ser ocupada com projeção de edificações (frações edificáveis dos lotes)

Total “D”: 32,54 Km<sup>2</sup>

Observa-se que:

1. Dos 210 Km<sup>2</sup> de superfície da orla marítima de Camaçari somente 32,54 Km<sup>2</sup> tem potencial para edificações. Visto que o restante da área está protegida pela legislação vigente.
2. Deste valor – 32,54 Km<sup>2</sup> - deverão ser excluídos os loteamentos e já existentes e implantados, conforme informações nos Quadros 05,06 e 07;
3. As categorias de uso fixadas no PDDU/2008 e cujos parâmetros estão detalhados no Código Urbanístico e Ambiental (em fase de sancionamento pelo executivo - em julho de 2008), prevêem as seguintes categorias de uso: uniresidencial, pluriresidencial, comércio, serviços (com ênfase nos serviços turísticos e hoteleiros), misto e institucional.
4. A informação numérica das categorias de uso do solo mencionadas no item 2, acima, deverão ser predominantemente residencial, e terão a dinâmica do seu processo de ocupação reguladas pelo mercado imobiliário, e pela tendência de fixação da população no litoral de Camaçari, a partir da oferta de serviços qualificados, sobretudo na área de educação e comércio varejista. Nesse aspecto ressalta-se a importância do setor público em poder acompanhar tal dinâmica, mediante a manutenção e expansão de infra-estrutura adequada.

Convém apontar, conforme mostra o Mapa 29, que para a orla do Município de Camaçari o TRANSCON - Instrumento de Transferência do Direito de Construir -, não é estimulado como destino e sim como origem, para cálculo de utilização de áreas a serem construídas em outras zonas do Município.

---

<sup>12</sup> Taxa de ocupação padrão médio: é a relação entre a projeção horizontal da edificação e a área total do terreno ou lote, considerado no caso citado o seu valor médio.





**Fonte:** Elaboração própria com base na Pesquisa Direta CAMAÇARI., 2004/2006.



#### 4.4 AVANÇOS DA DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO: GOVERNANÇA E OS MODERNOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

Os vínculos entre espaço e poder, ou a dimensão espacial do poder, e a necessidade de considerar essa dimensão no âmbito do planejamento e da gestão das cidades, é importante para o reconhecimento da complexidade territorial, e a relevância da natureza política do planejamento e gestão urbana.

Os modernos instrumentos de planejamento e gestão, urbana e ambiental, são pautados nas Políticas Públicas Nacionais de forma democrática, através da participação da sociedade civil nas diversas instâncias de governo. Cada vez mais, as questões urbanas causam impactos ambientais, e exigem atitudes compartilhadas, entre a sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada.

As oportunidades para melhor participação da sociedade civil organizada, através de comitês, conselhos e fóruns sociais, têm sido possível mediante a aplicação da legislação atual brasileira, no que diz respeito, às diretrizes, fundamentos e objetivos preconizados pelas Políticas Nacionais e Estaduais de Proteção Ambiental e de Desenvolvimento Urbano.

O *espírito das leis*<sup>13</sup> vem expresso na atual legislação brasileira, através de seus fundamentos e artigos, institucionalizando a participação popular, por meio de instrumentos de gestão social. É notória e declarada a intenção de implementação de políticas participativas, descentralizadas, inclusivas e inovadoras. Entretanto, o grande desafio da interação social, através dessas políticas públicas, é a mudança de paradigma da sociedade brasileira, com histórico de planejamento tradicional autocrático e de crise de governabilidade, estabelecendo pactos sociais, compartilhando decisões e flexibilizando atuações que não faziam parte da realidade brasileira até pouco tempo.

---

<sup>13</sup>Expressão usada por Daniel Silva em seu artigo O Espírito da Lei Brasileira das Águas, cujo foco é a construção da cidadania ambiental com reflexão ética, ampliação do conhecimento ambiental e educação legal.

Destacam-se, nesse estudo, quatro políticas públicas brasileiras, cuja característica comum, e muito importante para o conjunto da sociedade brasileira, é o resgate da cidadania, por meio do empoderamento do setor social. É estabelecida, a partir dessa família de leis democráticas<sup>14</sup>, uma nova relação de poder entre o setor público e a sociedade civil organizada (Fig. 26).

O empoderamento da sociedade civil tem sido paulatinamente incorporado no Brasil, e mais fortemente, a partir das eleições presidenciais de um governo com viés social, ao exemplo do atual.

**Figura 26:** Diagrama da interação entre os instrumentos legais de participação social e unidades territoriais de planejamento e gestão social



Fonte: Elaboração própria.

As políticas públicas com foco no social estão recebendo apoio. Atualmente, vive-se um momento de abertura democrática e sincronia de políticas sociais, nos âmbitos do governo federal, do estado baiano e em vários municípios da RMS, inclusive Salvador, a capital do Estado, e o Município de Camaçari. Configura-se aqui o *cenário de conquista da cidadania política através da implementação das políticas públicas brasileiras*.

Esse aparato político-institucional e jurídico se constitui no caminho viável para o entendimento e diálogo entre os segmentos que constroem o espaço urbano. As unidades territoriais legais de planejamento e gestão preconizadas pelo conjunto de leis federais, estaduais e municipais constituem-se em espaços territoriais de grande diversidade e complexidade territorial.

<sup>14</sup> Metodologia das Leis Irmãs, aplicada pelo Instituto Autopoiésis Brasilis para o estudo das Políticas Públicas Brasileiras.

A delimitação do espaço em bacias hidrográficas, unidades de conservação – APPs, APAs e parques –, ou as zonas especiais urbanas - com os corredores de serviços e áreas de interesse social, as zonas rurais – e, as zonas de interesse turístico, em municípios e regiões turísticas ou metropolitanas, possibilitam uma diversidade de arranjos institucionais.

Apesar da segregação espacial do viver humano contemporâneo, ao invés de excluir geograficamente a sociedade pela delimitação e demarcação de seus territórios, os modernos instrumentos de gestão social abrem outro *espaço*, que é o *espaço de negociação*, o das relações democráticas e da função social da cidade, com representação e empoderamento da população antes excluída dos processos decisórios.

Os espaços territoriais demarcados pelas unidades de planejamento instituídas, legalmente, como os comitês de bacias hidrográficas, os conselhos gestores de APAs, ou os conselhos de moradores das regiões administrativas municipais, abrem as fronteiras geográficas e sociais dos territórios.

Entretanto, Souza (2003, p. 371) alerta para o risco de as pessoas não se identificarem com as fronteiras e limites propostos por critérios pretensamente objetivos, definidos de cima para baixo, portanto, *artificiais*. Alerta ainda para o risco de tradições de organização territorial dos ativismos sociais ser, solenemente, desprezado de *lugares* ou mesmo territórios densos de legitimidade, ser seccionado, esquartejado, ou, ao contrário, ser agrupado para formar unidades espaciais heterogêneas.

O empoderamento da sociedade civil tem um novo rebatimento espacial e representa uma nova territorialidade, configurando um novo *cenário de relações sustentáveis para o desenvolvimento local e regional, ou seja, uma rede sustentável de novas relações de poder*.

A enorme possibilidade de interações entre pessoas oriundas de regiões geográficas distantes e de saberes diversificados forma uma rede de sustentabilidade social poderosa. A participação da sociedade civil organizada, através dos grupos gestores, das comissões, das câmaras técnicas e dos conselhos, integra socialmente os agentes intervenientes na produção desse espaço. Todos têm os mesmos direitos, dentro dessas instâncias legais de participação, e se transformam em gestores responsáveis pelo desenvolvimento local e regional.

A teia vai sendo construída de forma complexa e pactuada cooperativamente entre as partes. O sistema de planejamento, gestão e gerenciamento do território brasileiro articula-se e fortalece-se cada vez mais, a partir do diálogo entre as instituições intervenientes no espaço público e intercâmbio de informações entre gestores e comunidades.

Além disso, avança-se democraticamente, aproximando-se os protagonistas sociais de forma solidária e respeitosa, oportunizando o encontro de pessoas dos mais variados matizes sociais, culturais e econômicos. Existe uma nova relação entre os representantes dos setores público, social, privado, organizações de trabalhadores e também de setores antes excluídos, como os movimentos populares dos *sem-terra*, de moradores e das comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas.

Com isso, ganha em qualidade o atual processo de planejamento e gestão social das cidades, dos necessários acordos pactuados para o desenvolvimento local e regional, pois cada vez mais reflete a diversidade social e a complexidade territorial. Configura-se, portanto, o *cenário de desenvolvimento local e regional com diversidade social e complexidade territorial*.

#### **4.4.1 A gestão do turismo sustentável e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT**

Como iniciativa pioneira de participação social, no planejamento e gestão do turismo nacional, o governo federal implementou em âmbito nacional, um programa de desenvolvimento do turismo sustentável, a partir de 1994. A Política Nacional de Turismo foi implantada através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT - que visou à municipalização das atividades do turismo, com a capacitação de gestores públicos e representantes da comunidade local.

Durante a vigência do programa, foram sensibilizados e capacitados 7.523 agentes de desenvolvimento municipal, de aproximadamente 1800 municípios turísticos brasileiros, das cinco regiões turísticas nacionais, através de 301 oficinas de capacitação utilizando o Método ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung), cuja sigla em alemão significa Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos. Estiveram envolvidas 376.150 pessoas nas oficinas de multiplicação e nos seminários municipais, estaduais e nacionais, realizadas com os

municípios turísticos engajados no Programa, durante os anos de 1994 e 2001 (QUEIROZ, 2004, p.120).

O PNMT tinha como objetivo principal a descentralização das políticas, dos programas e das ações para a gestão do turismo sustentável, com a realização de parcerias em todas as esferas de poder: público, privada e organizações não-governamentais – ONGs –, além de conscientizar e mobilizar a comunidade envolvida nas atividades do turismo local para a importância e valorização do potencial turístico local e regional.

Os instrumentos necessários à implementação desse Programa foram os *Planos de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal, Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo*.

#### **4.4.2 A gestão social do ambiente através dos comitês e conselhos como instrumentos da política ambiental**

A Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei n. 6.938 / 81, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto No. 99.274/90, alterado pelo Decreto No. 1.205, de 01 de agosto de 1994, traz importantes orientações e estabelece as APAs como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Ela regulamenta também, através da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, a preservação e a qualidade dos mananciais hídricos, seu órgão gestor, denominado Comitê de Bacias Hidrográficas, de composição tripartite, e a Agência Nacional das Águas – ANA, que cuida do Fundo cobrado pelo uso e outorga da água.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – cuida da conservação e preservação de áreas de grande valor para a megabiodiversidade do planeta, através do zoneamento ecológico-econômico, do plano de manejo e dos conselhos gestores.

#### **4.4.3 Os instrumentos de política urbana para a gestão democrática das cidades**

Os instrumentos de Política Urbana para a gestão democrática das cidades são os Planos Diretores Participativos, Conferências, Audiências Públicas, Fórum das Cidades e Conselhos de Desenvolvimento Urbano.

A Lei N<sup>o</sup> 10.257 /2001, denominada Estatuto da Cidade, foi a bandeira de luta das categorias profissionais do sistema CREA – Conselho Regional de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos –, e CONFEA – Confederação Nacional de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos – que se aliaram aos movimentos populares de moradores urbanos e ativistas políticos e sociais para a sua aprovação. Os instrumentos de gestão democrática das cidades estão regulamentados no seu Capítulo IV, artigo 43, e garantem a gestão urbana a partir da implementação dos seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O artigo no. 45 diz que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

#### **4.4.4 A participação e o controle social nas políticas públicas pesquisadas**

A Constituição Federal Brasileira, de 1988, afirma que a participação da sociedade é um pressuposto básico para se construir uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, sem preconceitos e sem discriminação.

A base das políticas públicas brasileiras, com participação democrática, está no reconhecimento de que a participação popular, nos destinos das cidades, é um direito dos cidadãos, e de que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está diretamente vinculado à articulação e a integração de esforços e recursos, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – com participação dos diferentes segmentos da sociedade.

A gestão democrática das cidades – expressa no art. 2º do Estatuto da Cidade – pressupõe partilha de poder, respeito por diferenças de pensamento, acesso da população às informações, fortalecimento dos agentes sociais e combate permanente ao clientelismo e o privilégio a interesses particulares.

A qualidade dessa gestão depende também da mobilização, capacitação e predisposição dos agentes sociais, para participar dos debates sobre as políticas públicas, e da formulação e acompanhamento dos planos, projetos para o desenvolvimento local e regional.

O direito à cidade implica em conhecer os limites legais de cada esfera do Executivo, do Legislativo e do Judiciário e seus três entes federados, assim como das próprias organizações sociais. A garantia de mecanismos institucionais de gestão descentralizada e democrática viabiliza a participação e o controle social pelos segmentos atuantes no território.

A interação entre os órgãos governamentais, os setores produtivos da sociedade e as organizações sociais, na realização de parcerias e pactos, para priorização de investimentos e estratégias de desenvolvimento das regiões é fundamental.

Os movimentos sociais organizados, associações – de bairros, de jovens, de mulheres –, ONGs, OSCIPs, entidades profissionais e acadêmicas, pesquisadores, entidades sindicais, operadoras de concessionárias de serviços urbanos, usuários da água, setores produtivos, trabalhadores urbanos e rurais, comunidades tradicionais – quilombolas e indígenas –, governantes, agentes financiadores públicos e privados, coletivos e usuários, em geral, fazem parte de uma *rede de sustentabilidade urbana ativa*.

A formação de órgãos colegiados, expressos nas políticas públicas, é um importante instrumento na busca da equidade social e ampliação dos bens de cidadania, da resposta aos direitos das populações vulneráveis – crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios – que têm a representação legitimada.

Os organismos gestores das políticas públicas funcionam como pontos atratores de interação da rede de sustentabilidade urbana – os *nós* da rede de sustentabilidade urbana –, e rebatem-se num *espaço socialmente construído*. Configura-se aqui um *cenário de interação da rede de*

*sustentabilidade urbana através da formalização dos organismos gestores das políticas públicas, constituindo um espaço contemporâneo socialmente construído.*

Apresenta-se, a seguir, o Quadro 29, que sistematiza as características principais das políticas públicas brasileiras participativas, pesquisadas, e seus instrumentos de gestão social.

**Quadro 29:** Sistematização das principais características das políticas públicas participativas pesquisadas.

<b>Política Nacional</b>	<b>Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC</b>	<b>Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH</b>	<b>Política Nacional Urbana – Estatuto da Cidade</b>	<b>Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT</b>
<b>Foco de atuação</b>	Política ambiental	Política das águas	Política urbana	Política de turismo
<b>Diploma legal</b>	Lei 9.985 de 18/07/2000.	Lei 9.433 de 8/01/1997	Lei 10.257 de 10/06/2001.	Portaria Ministerial No. 130 de 30/03/1994
<b>Regulamentação</b>	Lei Estadual no. 7.799 de 07/02/2001. Institui a Política Estadual de Administração de Recursos Ambientais	Resolução No. 5 do CNRH, em 10/04/2000. Regulamenta a formação de comitês de bacias	Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Brasileira	Implementado em agosto de 1995
<b>Delimitação geográfica</b>	Unidades de Conservação – APA	Bacia hidrográfica	Perímetro municipal – Município	Perímetro municipal – Município turístico
<b>Base territorial de planejamento e gestão</b>	Zoneamento ecológico-econômico	Corpo d'água – bacia hidrográfica	Macrozoneamento territorial – zoneamento urbano e rural	Município Turístico cadastrado
<b>Objetivo</b>	Proteger as áreas de importância ecológica, em espaços públicos e propriedades particulares, sem desapropriar nem impedir o seu alcance social.	Criar uma estrutura de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos com instrumentos eficientes para o uso sustentável da água, prevendo processos descentralizados e participativos na gestão e gerenciamento.	Estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulamentem o uso da propriedade urbana e das funções sociais da cidade, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.	Descentralização das políticas, programas e ações para a gestão do turismo sustentável, realização de parcerias em todas as esferas do poder público, privado e social, conscientizar e mobilizar a comunidade envolvida nas atividades do turismo local para a importância e valorização do potencial turístico local e regional.
<b>Tipo de plano</b>	Plano de manejo	Plano de Recursos Hídricos por bacias hidrográficas	Plano Diretor Participativo	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal

<b>Instrumento de gestão compartilhada</b>	Comitê Gestor	Comitê de Bacia Hidrográfica	Conselho de Desenvolvimento Urbano – CONCIDADES / CONDURB	Conselho Municipal de Turismo – COMTUR
<b>Outros instrumentos democráticos</b>	Obrigatoriedade de estudo e relatórios de impacto ambiental –EIA, RIMA.	Outorga e cobrança pelo uso da água, sistema de informações, agência de água,	Estudos de Impacto de Vizinhança e pólo gerador de tráfego, Transferência do direito de construir, outorga onerosa, audiências públicas, direito de preempção.	Oficinas de conscientização, sensibilização e capacitação de agentes multiplicadores e nacionais, estaduais e municipais
<b>Mecanismos de gerenciamento dos recursos financeiros</b>	Ministério do Meio Ambiente – MMA	Agencia Nacional de Águas – ANA	Ministério das Cidades e Ministério de Desenvolvimento Urbano, FGTS, FAT, Caixa Econômica Federal, BID e Banco Mundial.	Ministério do Turismo, EMBRATUR, Fundo Municipal de Turismo, Banco do Brasil – BB, e FAT
<b>Outros organismos gestores</b>	Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, Conselho Estadual – CEPRAM e Municipal de Meio Ambiente – COMAM, Conferências de Meio Ambiente,	Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, Conselho Estadual – CONERH, e Municipal de Recursos Hídricos, Fórum Nacional de Bacias Hidrográficas, consórcios intermunicipais de bacias	Conselho Nacional, Estadual e Municipal da Cidade, Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conferência das Cidades	Fóruns Estaduais de Turismo, Fórum Nacional de Secretários de Turismo CNTUR – Conselho Nacional de Turismo (1998), CBTS – Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável (2003)
<b>Composição</b>	Paritário: 50% para o segmento público e 50% para a sociedade civil	Tripartite e paritário: 1/3 para cada segmento: público, usuários e sociedade civil	Representação diferenciada com 42,3 % para o setor governamental e 57,7 % para a sociedade civil	Paritária com 50 % para o poder público e 50 % para o setor privado – Trade Turístico.
<b>Segmentos e entidades representadas nos organismos gestores pesquisados</b>	<i>Público:</i> gestores públicos municipais, estaduais e federais. <i>Privado:</i> empresas, indústrias e organizações comerciais. <i>Sociedade Civil:</i> ONGs e OSCIPs ambientalistas, organizações da	<i>Público:</i> gestores públicos municipais, estaduais e federais. <i>Privado:</i> Usuários da água dos setores de indústria, mineração, abastecimento e efluentes, agropecuária e irrigação, aquicultura e	<i>Público:</i> gestores, administradores públicos e legislativos - municipais, estaduais e federais e Distrito Federal. <i>Sociedade civil:</i> movimentos sociais e populares (26,7%); trabalhadores e suas entidades sindicais (9,9 %); empresários relacionados à produção e	ABOMTUR – Associação Brasileira de Órgãos Municipais de Turismo, AMPTUR – Associação Brasileira de Prefeitos de Municípios Turísticos SENAC SEBRAE BANCO DO BRASIL, BNDES, Caixa Econômica Federal Secretários e dirigentes estaduais de turismo. Trade turístico: ABAV,

	população residente e do entorno e de populações tradicionais, associações comunitárias, organizações das classes trabalhistas. Empresas e instituições vinculadas a área educacional.	pesca, turismo e lazer <i>Sociedade civil:</i> ONGs ambientalistas, associações, sindicatos, instituições de ensino e pesquisa, comunidades tradicionais	financiamento do desenvolvimento urbano (9,9 %); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (6.6 %); ONGs com atuação na área (4,2 %) e Conselhos Federais.	ABIH, ABRASEL, ABRAJET, ABLA, ABEOC, BRAZTOA, ABBTUR, ABRATURR, ABRACEF, FENACTUR, FENAGTUR, FORNATUR, INFRAERO.
<b>Número de representantes conselheiros</b>	55 titulares e 55 suplentes (e mais 01 suplente por entidade), na APA Joanes-Ipitanga. Nas APA Capivara e Lagoas de Guarajuba são 24 titulares e 24 suplentes	45 titulares e 45 suplentes, no Comitê da BHRN/BA	Conselho de Desenvolvimento Municipal - CONCIDADES. Em Salvador foram eleitos 41 titulares e 41 suplentes, mantendo a proporcionalidade de 40% setor público e 60% sociedade civil em relação à população	O CNTUR é composto de 65 conselheiros de instituições e entidades de âmbito nacional e Câmaras Temáticas.

**Fonte:** Elaboração própria.

A situação da representatividade e legitimidade da sociedade civil organizada nas instâncias legais pesquisadas é obtida através da construção de um espaço de confiança e reciprocidade de relações, com o diálogo constante entre os protagonistas na busca de soluções para os problemas locais do território.

Os principais entes que estruturam a gestão social nas cidades contemporâneas se constituem da população usuária envolvida, da administração política, institucional, nos três âmbitos federativos, e do território juridicamente limitado (Fig.27). Esse complexo arcabouço é o espaço de concertação propício, para a realização dos pactos e acordos entre os agentes envolvidos no processo de efetividade da governança local.

**Figura 27:** Diagrama da governança local e os entes envolvidos no processo



Fonte: Elaboração própria.

A esse novo espaço de poder, da população, está associado o conceito de *governance*. Termo de origem inglesa, que tem sido traduzido como *governança*, por muitos cientistas políticos, na tentativa de contribuir para o desenvolvimento local da sociedade, através do estudo das organizações, como categoria de análise das cidades contemporâneas<sup>15</sup> e da Teoria da Governança<sup>16</sup>.

*Governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo. A idéia de *governance* remete aos estudos sobre liderança de organizações contemporâneas, tal como vem sendo tratado por Vries (1995), Lapierre (1992) e Pitcher (1994). (FISCHER, 1997, p. 19).

Se, para alguns, governança significa o aumento da capacidade de governar no nível local, e requer, para isso, gestores com capacidade de representação, para Fischer (1997, p. 19), o conceito de *governance*, em certa medida, é passível de ser identificado com a idéia de *liderança*.

<sup>15</sup> A Prof. Dra. Tânia Fischer coordenadora do Núcleo de Pós-graduação em Administração, da UFBA, tem aprofundado esta temática nas suas pesquisas, desde 1986, em Salvador, com muitos trabalhos publicados sobre poder local e as organizações nas cidades contemporâneas.

<sup>16</sup> Percy Soares Neto desenvolveu na sua tese de mestrado o tema da Teoria da Governança na Gestão dos Recursos Hídricos, em 2004, Porto Alegre/RS.

Liderança é um fenômeno misterioso e complexo, a liderança não é apenas o trabalho de um líder. Há liderança quando há adesão ao líder e um processo de sedução de idéias (LAPIERRE 1992 apud FISCHER, 1997, p.20). O líder é reflexo da cultura organizacional para a qual contribui decisivamente.[...] Surge a figura do gestor ou dirigente das organizações públicas e não-governamentais, cujo *métier* é conduzir projetos e atores estratégicos, estimular compromissos, gerenciar tempos e espaços distintos, certezas e instabilidades. [...] Se nos anos 80 e 90, a liderança dependia do carisma e da *visão*, hoje tem como emblema a sinergia e a multiplicidade. (FISCHER, 1997, p. 20).

A Teoria da Governança, estudada por Soares Neto, destaca a ênfase política (MAYNTZ, 2000) e o enfoque econômico (COAD, 1995). Considera-se governança como atributo da sociedade e a governabilidade como atributo do governo. Distingue-se governabilidade como sendo a possibilidade de realizar acordos, ou relações que dão condições de governar, e a governança como sendo os acordos que constroem uma forma de coordenar, um sistema, criando condições para implementação eficiente das políticas públicas (SOARES NETO, 2004, p. 125).

Para Fischer, um dos pilares da gestão urbana contemporânea é a revalorização do *local*, na era da globalização. A autonomia, a governança local e a liderança são os motores da construção e dinamização das estratégias de desenvolvimento local.

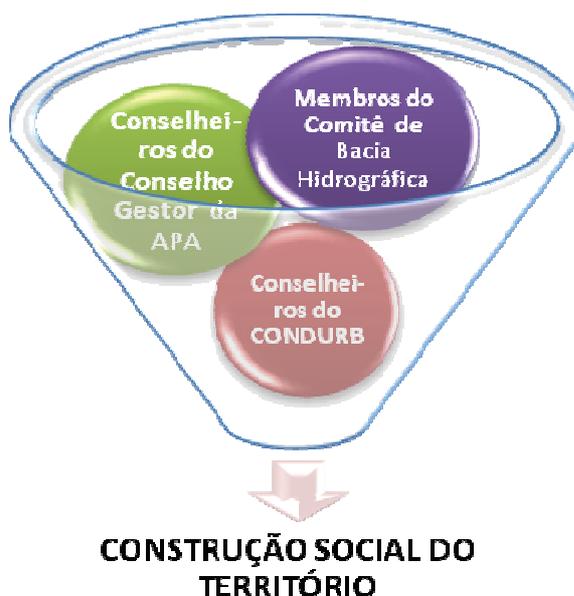
Há o reconhecimento que o universo local é multifacetado, caleidoscópico, transpassado por diversas instâncias de poder, que geram os atores e organizações com competências estratégicas. [...] A cidade contemporânea é um conjunto complexo de teias organizacionais com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos e jogos cooperativos, as cidades perdem as fronteiras materiais (FISCHER, 1997, p. 20).

Nas cidades contemporâneas, o mesmo espaço é compartilhado com organizações de culturas diferentes, como por exemplo, a colônia dos pescadores locais, a igreja, os mercadinhos, os complexos hoteleiros, as pousadas, o clube local, indústrias químicas, os vendedores informais, barracas de praia, empresários, agentes imobiliários, construtores, ambientalistas, biscateiros, turistas, baianas microempresárias de acarajé, etc. Outras organizações formam-se a partir de interesses momentâneos, episódicos ou ainda intermitentes.

Os agentes partícipes dos processos de construção da gestão contemporânea integram de muitas formas, os vários tipos de organizações, e se constituem em vários segmentos atuantes na construção complexa do território. Os setores mais organizados e politizados exercem mais pressão.

No entanto, as redes sociais informais e as associações de diversos tipos fazem seus arranjos institucionais e avançam na mobilização e cooperação, transformando-se nos novos protagonistas urbanos (Fig. 28).

**Figura 28:** Diagrama da construção social do território



**Fonte:** Elaboração própria.

Os segmentos representativos das organizações, que participam, atualmente, da construção social complexa do território pesquisado, através dos instrumentos das políticas públicas referenciadas, anteriormente, envolvem os seguintes agentes por unidade territorial de planejamento (Quadro 30).

Este ambiente político-institucional implementado, no Brasil, instalou uma nova forma de diálogo – um espaço de concertação de base territorial.

Esse critério de participação social, por ser também geográfico, pressupõe a discussão da representatividade institucional versus a territorial, dentro dos limites regulamentados das unidades territoriais de planejamento. Configura-se um *cenário de participação popular, através dos modernos instrumentos jurídicos, tais como os Comitês de Bacias, Conselhos Gestores e Conselhos das Cidades, para a gestão democrática, a partir da representatividade territorial dos movimentos sociais.*

**Quadro 30:** Agentes envolvidos no processo de gestão social do território através dos instrumentos pesquisados

<b>Unidade Territorial</b>	<b>APA</b>	<b>Bacia</b>	<b>Cidade</b>	<b>Município Turístico</b>
<b>Agentes envolvidos no processo de construção da gestão social dos instrumentos pesquisados</b>	Gestores públicos federais, estaduais, e municipais com atuação territorial nos municípios componentes, empresas e organizações do setor privado, ONGs e OSCIPs ambientalistas com base territorial no município integrante, populações tradicionais, entidades sociais, organização de trabalhadores urbanos e rurais, instituições de ensino e pesquisa.	Gestores públicos federais, estaduais, e municipais com atuação dentro da bacia hidrográfica, usuários da água, sociedade civil organizada, coletivos de trabalhadores rurais, sindicatos, entidades de ensino e pesquisa, quilombolas e comunidades indígenas.	Segmentos público, privado e sociedade civil organizada, movimentos sociais e populares, trabalhadores urbanos, coletivos de jovens, de moradores, associações de bairros, sindicatos, entidades de profissionais liberais, entidades de ensino e pesquisa – público e privado, ONGs com atuação na área, empresários relacionados à produção e financiamento do desenvolvimento urbano.	Agentes públicos federais, estaduais, e municipais, representantes do trade turístico e das organizações da sociedade civil organizada.

**Fonte:** Elaboração própria com dados da Pesquisa 2004-2007.

Dentro dos limites territoriais das APAs deve ser incluída a biodiversidade ambiental. Para as bacias hidrográficas, os mananciais hídricos são determinantes, já para os movimentos sociais urbanos, representados pelas associações de moradores, são os bairros que definem sua representação. Assim como, para o processo de discussão dos orçamentos participativos e planos diretores participativos são as regiões administrativas dos municípios, ao passo que, para o PNMT, o município com potencial para desenvolver atividades turísticas é o próprio município turístico cadastrado.

Para cada um desses institutos legais têm-se a mesma base territorial e distintos perímetros com multi-critérios para sua delimitação, onde se distinguem unidades de planejamento e gestão territorial com instrumentos, normas, representatividade e parâmetros de diferentes aplicações.

O mapeamento da representação social no território está vinculado ao tipo de instituição representada, sua legitimidade, representatividade, localização e percentual proposto na regulamentação das leis, para cada segmento, em cada instrumento legal de participação social.

Ressalta-se a importância do espaço social enquanto *território*, ou seja, do espaço definido a partir das relações de poder. A partir das diversas *territorialidades*, ele é entendido como os vários tipos de organização e estrutura territorial.

Destaca-se também o viés da *dimensão espacial do poder* e sua importância política no planejamento e gestão urbana das cidades contemporâneas.

O espaço, enquanto *lugar* para Souza (2003, p. 374), é considerado o espaço vivido/percebido, espaço dotado de significado, onde a questão de poder comparece indiretamente, por ser um lugar, um referencial simbólico e afetivo para um grupo social e, por essa razão, justifica desejos de manutenção de controle territorial.

O grande desafio que se apresenta é a necessária interação entre os instrumentos legais de participação e controle social, e as unidades territoriais de planejamento e gestão, que em muitos casos se superpõem, gerando multiplicidade representativa dos gestores atuantes no mesmo território, devido à alta diversidade das redes sociais locais.

O cenário configurado é de *necessidade de interação entre as políticas públicas participativas e seus instrumentos de gestão social reatados territorialmente na construção complexa e multidimensional do território*.

#### 4.5 O PODER LOCAL NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL / LOCAL: EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO E AMBIENTAL PARTICIPATIVAS

A diversidade de identidades e o papel positivo da pluralidade de ativismos e movimentos sociais na gestão dos territórios são fundamentais para o desenvolvimento local / regional (SOUZA, 2003, p. 531).

A produção do espaço, a função social das cidades, a gestão social do ambiente e o papel da sociedade civil organizada na construção social complexa do espaço urbano, comprometida com a sustentabilidade e qualidade de vida das nações, se inserem na lógica do diálogo, da negociação, da gestão compartilhada e nos pactos sociais com rebatimentos diretos no território.

Não há protagonista privilegiado na construção das cidades e na gestão social do território. A tarefa de transformar a realidade sócio-espacial é política, e só pode ser legítima e autêntica, sob um ângulo autonomista, se assumida e construída coletivamente pela sociedade e Estado de forma democrática (SOUZA, 2003, p. 531).

Todas as experiências de gestão compartilhada, nas quais se analisam modelos de gestão em áreas protegidas nas experiências de discussão com planos diretores participativos, ou na formação de comitês de bacias hidrográficas, demonstram que a melhor maneira de implementá-las é envolver os representantes legítimos da sociedade civil, nos processos de formulação, desde as fases preliminares.

Tanto para a construção de planos de manejo, quanto para a delimitação de zoneamentos ou a elaboração de projetos especiais nas cidades, é necessário o intercâmbio de informações e da participação das pessoas, que vivem no contexto local, valorizando a cultura e os saberes dos cidadãos. Isto implica em consulta prévia, busca de consenso, negociação, informação, compartilhamento de responsabilidades e autoridade, descentralização e participação, sejam na forma de comitês, conselhos gestores, câmaras técnicas ou instituições criadas para administrar e implementar planos setoriais.

O grau de participação depende do nível de politização e de democratização do país, das instituições e pessoas envolvidas na área em questão. O grau de compromisso e de responsabilidade dos representantes do setor público, dos usuários dos sistemas urbanos e da sociedade civil no processo participativo, é diretamente relacionado com os níveis de interesse dos próprios representantes envolvidos.

O planejamento urbano e o desenvolvimento territorial brasileiro foram estimulados, nos últimos anos, pela Constituição Federal, de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, de 2001, que estabeleceram novas regras e instrumentos para implementação de planos diretores participativos. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, significando o fortalecimento da idéia de que os assuntos de política urbana e territorial local devem ser tratados de forma prioritária no país.

Os novos marcos do planejamento participativo são a inclusão e a participação social. O planejamento passa a ser inclusivo, pois deve incidir sobre todos os segmentos da sociedade, trazendo justiça social, efetivando direitos e superando o simples estabelecimento de parâmetros.

A participação social pressupõe o envolvimento dos diferentes grupos sociais na construção das políticas, produzindo pactos compartilhados, entre o Estado e os segmentos da sociedade, que comparecem para essa construção, principalmente, os setores populares, que, pela primeira vez, têm *poder* e *representatividade* sobre os rumos das políticas públicas no país.

Também, em 2003, o Ministério das Cidades – MCIDADES –, instituiu o Conselho Nacional das Cidades, instância de participação, que faz parte da agenda urbana nacional na busca de criação de espaços de participação para o planejamento territorial nos níveis estadual e municipal.

O novo marco e as novas instituições de planejamento territorial colocam também grandes desafios. Os municípios, os conselhos das áreas protegidas e os comitês de bacias hidrográficas, ao elaborarem e implementarem seus planos setoriais, seguem a lógica estabelecida pela Constituição e pelas leis federais e estaduais. Para que isso ocorra da melhor forma, os diversos grupos que participam da definição dos destinos das cidades precisam estar

capacitados para interferir nos processos de elaboração, implementação e gestão desses planos.

A pré-existência de um arcabouço político-institucional e jurídico, conforme mostrado anteriormente, não implica em efetividade de aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão preconizados pela legislação. Muito ainda está à espera de efetivação no âmbito local a criação de novas tecnologias sociais<sup>17</sup> e metodologias capazes de implementar esses instrumentos de empoderamento local.

O desafio da participação da sociedade civil inicia-se pela própria definição inserida nas políticas públicas, que inclui um conjunto de entidades de caráter distinto, atuando na defesa do Direito Difuso<sup>18</sup>, conforme mapeados no Quadro 30.

A diversidade de representações sociais existente no território configura uma *nebulosa* social e se constitui de grande desafio teórico-metodológico, para pesquisadores de várias disciplinas e de várias nações, que distinguem os movimentos sociais em significados variados.

Apresentam-se como um objeto rebelde a qualquer tentativa de definição simples, às vezes fugazes, eles podem ganhar permanência; micro locais, podem ampliar seus raios de ação; tematizam questões fortemente diferenciadas: do direito de propriedade à condição de gênero e de raça, passando pelo acesso a bens de consumo coletivo e à degradação ambiental. (BITOUN, 1993, p. 135)

Para alguns um movimento social é a defesa racional de um bem coletivo. [...] significam um conflito coletivo opondo formas sociais opostas de uso de recursos e de valores culturais, quer estas sejam da ordem do conhecimento, da economia ou da ética. (TOURAINÉ apud BITOUN, 1993, p. 136).

A complexidade da paisagem social urbana configura redes sociais, que articulam interesses da população e o governo local. As organizações sociais são os interlocutores do governo local (FISCHER, 1993, p. 151).

---

<sup>17</sup> Tecnologia social é o processo de inovação que reúne um conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a comunidade e apropriadas por ela, na busca de soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida (INSTITUTO AUTOPOÉISIS BRASILIS, 2007, p. 01).

<sup>18</sup> São direitos difusos os transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a vários indivíduos), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas (ou seja, indeterminabilidade dos sujeitos, não há individuação) ligadas por circunstâncias de fato, não existe um vínculo comum de natureza jurídica (CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, art. 81).

O geógrafo urbano, Bitoun<sup>19</sup>, aborda a questão relevante do poder local, a partir da territorialidade e do cotidiano urbano das organizações sociais, esclarecendo as práticas regulares e profissionais dos representantes eleitos e o tipo de vivência política dos cidadãos. O autor estabelece o *lugar* como uma categoria de análise, na abordagem da geografia do poder, ou seja, das territorialidades.

A noção de *coletividade* ganha força, à medida que se mostra capaz de ampliar o número de representantes nos movimentos sociais e de sua força política na definição da gestão e do planejamento do espaço urbano (BITOUN, 1993, p. 143).

A sociedade civil é entendida, por Gramsci:

[...] como um espaço amplo e contraditório de múltiplas atividades econômicas e políticas, culturais, religiosas e educativas, onde se estabelecem as lutas de sistemas e modos de ver a realidade. Espaço de diálogo, consensos e convergências sobre objetivos que transcendem as aspirações corporativas (INSTITUTO AUTOPOIÉISIS BRASILIS, 2007, p. 16)

E a representatividade é entendida como:

[...] o ato de representar a voz, o desejo e a intenção de alguém, com responsabilidade ética, transparência, clareza na comunicação e rigor de intenção. Esse processo de escuta, compreensão e comunicação requer diálogo e reflexão permanentes, construindo espaços de consensos na diversidade, distinguindo aquilo que é melhor para todos (INSTITUTO AUTOPOIÉISIS BRASILIS, 2007, p. 16)

Nesse contexto, são criadas as condições para a ampliação da cidadania, através do empoderamento dos movimentos sociais, com *representatividade* e *legitimidade*. As formas de mobilização coletiva, que configuram a paisagem social local, necessitam ser alimentadas, constantemente, visto a dinâmica urbana do cotidiano dessas organizações. Investimentos são necessários para a formação e capacitação dos agentes sociais e públicos com assento nos organismos gestores criados pelas políticas existentes.

*O cenário configurado é de necessidade de tecnologias sociais e metodologias participativas para ampliação da representatividade e da participação social na aplicação dos instrumentos legais de gestão e planejamento do território.*

---

<sup>19</sup> Jan Bitoun professor do Departamento de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Recife que estuda os movimentos sociais e a cidade com questões relevantes para a geografia urbana.

Apresenta-se, a seguir, o relato de experiências de gestão social do território, legitimadas pelas instâncias jurídicas, com destaque para o processo de participação e discussão da sociedade civil organizada no processo de empoderamento local das redes sociais representativas. O estudo destas experiências ilustra a complexidade social local, revelando, em parte, a dinâmica das relações existentes e as respectivas lógicas dos agentes envolvidos na construção social complexa do território pesquisado.

#### **4.5.1 Experiência com os instrumentos de gestão social da água e a Política Nacional de Recursos Hídricos: formação do Comitê das Bacias Hidrográficas da Região do Recôncavo Norte – CBHRRN/BA.**

A Experiência de trabalhar, no ano de 2005, durante dez meses, na mobilização e formação do Comitê das Bacias Hidrográficas da Região do Recôncavo Norte do Estado da Bahia – CBHRRN/BA –, no curso de capacitação dos seus integrantes, em Gestão Social dos Recursos Hídricos, e ainda na elaboração do Plano Estratégico do Comitê Gestor, oportunizou uma reflexão importante acerca da complexidade da construção social do território.

As questões relativas à organização da sociedade civil, na região estudada, e sua área de influência, permitiram um aprofundamento da pesquisa, na geografia urbana. O engajamento dos movimentos sociais urbanos, suas estratégias de atuação nas instâncias e fóruns atuais de participação social permitiram mapear esse vetor de construção da cidadania.

A gestão social da água vem se constituindo um grande desafio para os governos locais, para os comitês de bacias e organizações sociais, que defendem os interesses difusos e coletivos da sociedade. Em cumprimento à Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei Federal 9.433/97 foi formado o Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte/ BA – CBHRRN/BA.

Integram essa região hidrográfica 9 bacias hidrográficas, 40 municípios, 9 APAs, entre outras unidades de conservação (Mapa 03). Ela abrange uma área de 16.822,2 km<sup>2</sup>, com uma população de 4.237.035 habitantes – 32,4% da população do Estado da Bahia. O Recôncavo Norte concentra mais de 70% da produção industrial baiana, 81,7% do ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços -, e possui ainda a maior reserva de águas subterrâneas do Estado, onde se localiza o Aquífero transfronteiriço de São Sebastião. Todo esse contexto

revela a singularidade da região hidrográfica do Recôncavo Norte e a importância fundamental do seu Comitê.

A Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, vinculada institucionalmente e hierarquicamente à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, entidade gestora dos recursos hídricos do Estado da Bahia, no desempenho de suas competências legais, promoveu a formação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte – CBHRN/BA – durante o ano de 2005.

O processo democrático de formação desse Comitê durou dez meses. A mobilização, nos 40 municípios, fez um percurso de mais de 5000 km, envolvendo uma equipe de consultores e agentes mobilizadores contratados pela SRH. O plano de mobilização e a metodologia utilizada em todas as etapas foram de responsabilidade do Instituto Autopoiésis Brasilis.

Foi realizado um processo contínuo de mobilização/ sensibilização/ capacitação continuada/ gestão transdisciplinar/ e planejamento transdisciplinar. Esta experiência permitiu mapear a complexidade territorial, de uma região, de tamanha diversidade de atividades, de saberes, de paisagens, portanto, de multiplicidade de representações legítimas para a construção social do território.

O plano de mobilização constou de várias etapas metodológicas desenvolvidas no âmbito da região hidrográfica, envolvendo gestores públicos municipais e estaduais, os usuários da água e a sociedade civil organizada. Todo o contexto da complexidade da Região Hidrográfica do Recôncavo Norte revela a grande importância das suas nove bacias e conseqüentemente, do seu Comitê.

O processo de formação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte foi organizado em sete etapas:

- I – Formação do Grupo Executivo Pró-Comitê – GEX –, Eleição da Diretoria Provisória, Definição dos Grupos de Trabalho e da Comissão Eleitoral;
- II – Capacitação Continuada do GEX, Diretoria Provisória e Técnicos envolvidos no Projeto;

- III – Construção, Aprovação e Implementação do Plano de Mobilização e Comunicação Social; IV – Construção e Aprovação das Normas Eleitorais;
- V – Construção e Aprovação do Regimento Interno do Comitê;
- VI – Implementação do Processo Eleitoral, Plenárias por Segmento, Plenária Final de Eleição;
- VII – Capacitação do Comitê e Elaboração do seu Plano Estratégico e Agenda Prioritária de Ações.

O marco inicial do processo de mobilização para a formação do Comitê deu-se em 13 de abril de 2005, com a organização do Grupo Executivo - GEX – e, após isso, houve a formação de seus 04 Grupos de Trabalho – GTs: Documentos, Comissão Eleitoral, Mobilização e Comunicação Social.

A formação do Grupo Executivo Pró-Comitê – GEX– teve como finalidade garantir o processo participativo, desde a etapa de mobilização até a eleição do Comitê, foram convidados representantes dos três segmentos com legitimidade e representatividade na Região Hidrográfica.

Do segmento público foram convidados os representantes dos 40 municípios integrantes da Região do Recôncavo Norte e as instituições estaduais e federais atuantes na região.

Do segmento da sociedade civil foram convidadas as instituições sociais integrantes do cadastro de entidades ambientalistas do Estado, outras que já participam de outros conselhos e comitês, aquelas também que possuem ações de grande visibilidade na Região, ONGs, associações de classe, associações de moradores e sindicatos, além das universidades públicas presentes no Recôncavo Norte.

Do Segmento dos Usuários foram convidados os principais representantes das categorias existentes no Recôncavo Norte, representantes das indústrias usuárias da água, do turismo e hotelaria, dos pescadores e dos serviços de abastecimento humano e de saneamento.

O GEX se constituiu como um grupo aberto e dinâmico, receptivo a todos os novos participantes que se integravam e passavam a ser mobilizados para as demais reuniões, de forma acumulativa (Quadro 31).

**Quadro 31:** Integrantes da diretoria provisória do CBHRRN/BA.

SEGMENTOS REPRESENTADOS	Setor público		Setor de usuários		Sociedade civil	
	Titular	Suplente	Titular	Suplente	Titular	Suplente
1.	Pref. de Salvador	Pref. São Francisco do Conde	FIEB	FAEB	Universidade Estadual da Bahia - UNEB	Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS
2.	Pref. de Santo Amaro	Pref. de Feira de Santana	EMBASA	CETREL	Inst. Memorial do Trabalho	FETAG
3.	Pref. de Camaçari	Pref. de Dias D'Ávila	COFIC	Millenium	ATEC/CA - Ensino e Pesquisa	ABAS
4.	Pref. de Simões Filho	Pref. de Mata de São João	BRASKEM	DETEN	Ass. Amigos do Parque São Bartolomeu	Movimento água é vida
5.	SRH	CONDER/SEFUR	PROCIA	SAAE	GERMEN	COSMOS
6.	Pref. de Santo Amaro	Pref. de Feira de Santana	EMBASA	CETREL	Inst. Memorial do Trabalho	FETAG
7.	Pref. de Camaçari	Pref. de Dias D'Ávila	COFIC	Millenium	ATEC/CA - Ensino e Pesquisa	ABAS

Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

O programa de encontros com o GEX constou de um processo de capacitação continuada e formação de mobilizadores, sensibilizados e comprometidos, assumindo conjuntamente a formação do Comitê.

O GT Documentos dedicou-se a detalhar a concepção dos documentos do Comitê, Proposta de Constituição do Comitê, dirigida à SRH; e o Regimento do Comitê. O GT Mobilização e Comunicação Social dedicou-se a detalhar o Plano de Mobilização e Comunicação, apresentado pela equipe técnica. Também foi formada a Comissão Eleitoral, cuja missão destinou-se à elaboração das Normas Eleitorais e Normas das Plenárias, e, posteriormente, a implementar o processo eleitoral, analisando os documentos, credenciando e habilitando os Delegados e conduzindo as Plenárias.

A capacitação continuada do GEX e da Diretoria Provisória foi a base para a atuação qualificada de seus integrantes. Com o apoio do GEX e da Diretoria Provisória foi implementado o Plano de Mobilização e Comunicação Social, difundindo o processo de formação do Comitê em cinco Encontros Regionais, distribuídos estrategicamente nos municípios de Alagoinhas, Camaçari, Entre Rios (Sauípe), Santo Amaro e Salvador (Fig. 29).

A mobilização estratégica identificou os representantes de cada segmento por município. Esta mobilização realizou-se durante os meses de junho e julho, e foi dirigida para a convocação

dos representantes dos três segmentos (Fig. 30), motivando-os a comparecerem aos cinco Encontros Regionais, previamente agendados e aprovados pelo GEX.

Considerou-se como mobilizadores preferenciais todas as prefeituras dos 40 municípios da Bacia, os representantes dos três segmentos que participaram do GEX e, principalmente, o GT de Mobilização.

A partir de um cronograma de visitas e do levantamento das entidades da sociedade civil, realizou-se o *diagnóstico institucional do segmento da sociedade civil*, cujo critério de enquadramento preliminar foi o ambiental. Outros conceitos para o enquadramento foram utilizados de acordo com o documento final do GT comissão eleitoral, como por exemplo, o critério locacional – região de atuação da entidade –, institucional – registro em cartório e estatuto –, legal – representante legal da instituição –, e o conceitual – difuso, coletivo, educacional, ONGs, OSCIPS, articulações e fóruns.

Participaram, aproximadamente, 500 pessoas desses encontros, nos quais foram apresentados seminários temáticos sobre a realidade da água e dos seus usos nas nove bacias, como também o conceito de comitê e da política nacional de recursos hídricos. Nesses seminários foram distribuídos materiais de divulgação como folder, cartaz, boletim informativo e vinhetas de rádio, com jingle.

Foram cadastradas 170 entidades da sociedade civil, segundo os critérios acima expostos, foram habilitadas para a eleição 85 instituições da sociedade civil e 57 do segmento de usuários. O processo de mobilização culminou com a abertura das inscrições para habilitação dos delegados. Com os delegados habilitados, as Plenárias Eleitorais foram realizadas separadamente para cada segmento. A Plenária Municípios – em 25/08/07 –, a Plenária Usuários – em 13/09/07 –, a Plenária Sociedade Civil – em 20/10/07 –, e a Plenária Final – em 27/10/07.

**Figura 29:** Encontros regionais de mobilização para formação do CBHRRN/BA



Alagoinhas



Camaçari



Santo Amaro



Salvador

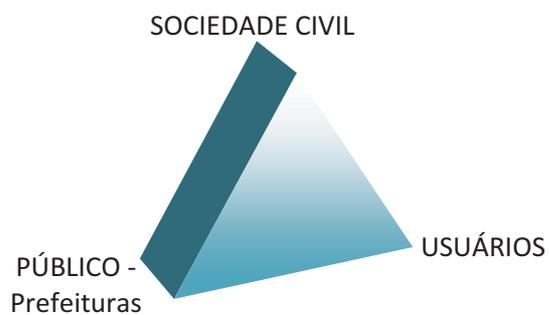


Sauípe



Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

**Figura 30:** Segmentos mobilizados para a formação do CBHRRN/BA



Fonte: Elaboração própria.

O Comitê se constituiu de forma democrática e participativa, atendendo aos dispositivos do Regimento Interno, elaborado pela Diretoria Provisória. O Comitê foi estruturado de forma tripartite e paritária, por decisão da Diretoria Provisória, e sua composição contemplou 45 membros titulares e 45 membros suplentes, sendo 15 titulares e 15 suplentes para cada segmento (Fig. 31).

**Figura 31:** Estrutura e Composição do Comitê de Bacias Hidrográficas de Recôncavo Norte



**Fonte:** INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

Os representantes foram eleitos nas plenárias específicas, por segmentos, para a primeira gestão do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte, durante o biênio 2006/2008. A relação dos membros eleitos para o comitê está no Quadro 32.

Destaca-se que alguns setores não conseguiram preencher as vagas, e por deliberação da Diretoria Provisória e da Comissão Eleitoral, não poderiam ser substituídas por representações de outros segmentos, devendo, portanto, ficar a vaga sem representação, diminuindo o número de membros totais eleitos para o Comitê, conforme mostra o Quadro 32.

**Quadro 32: Relação de entidades eleitas representadas no Comitê**

SEGMENTOS	TITULAR	SUPLENTE	
<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>Alagoinhas</b>	<b>Água Fria</b>	
	Camaçari	Amélia Rodrigues	
	Dias D'Ávila	Madre de Deus	
	Lauro de Freitas	Ouriçangas	
	Mata de São João	São Sebastião do Passé	
	Pojuca	Vera Cruz	
	Salvador	–	
	Santa Bárbara	–	
	São Francisco do Conde	–	
	Saubara	–	
	Simões Filho	–	
<b>INDÚSTRIA E MINERAÇÃO</b>	FIEB/CIEB	DETEN	
	COFIC	MONSANTO	
	Centro Industrial Feira de Santana -CIFS	PIRELLI	
	PROCIA	PEDREIRAS VALÉRIA	
	CARAÍBA METAIS	AMBEV	
	BRASKEM	POLITENO	
	BAHIA PULP	PROQUIGEL	
	FAFEN – Petrobrás	ELEKEIROZ	
	DOW BRASIL NE	MILLENIUM	
<b>ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS</b>	Arborize Inst. de Defesa Educ. e Incremento Ambiental	Ass. Baiana dos Expostos ao Amianto – ABEA	
	Ass. Mor. e Amigos da Stª. Luzia e Adjacências	Ass. Benef. Caboclo Sultão das Matas	
	Ass. Cultural Banda Jovem Marcial – Santanópolis	Ass. Benef. Mor. R. Minas Gerais CIA	
	Ass. de Moradores do Distrito de Pitanguinha	Ass. Com. de Sítio Ceilão – Santanópolis	
	Ass. dos Moradores de Porto de Sauípe	Ass. Com. Tio Paulinho	
	Ass. Movimento João de Barro	Ass. Prod. e Prest. Serv. de Simões Filho - APPS	
	Ass. Obras Soc. Irmã Dulce – Centro Educ. Stº Antonio	Ass. Proteção e Defesa do Rio Jacuípe – ECOIPE	
	Cent. Cultural Mariwó	Ass. Queimada Grande – Santanópolis	
	Fórum Alagoinhense p/ Desen. Sustentável – FADES	Ass. Quilombo – Santanópolis – BA	
	Grupo de Apoio Itaparicano Amb.e Hum.– GAIH	Ass. Missão Vida Eterna	
	Organ. pela Valorização do Indivíduo /Vidas	Ass. Comunitária de Murici	
	União das Orgs. Sociais e Culturais de Camaçari	–	
	<b>ABASTECIMENTO E EFLUENTES</b>	EMBASA	–
		CETREL	–
	<b>ESTADUAL E FEDERAL</b>	IBAMA	DNPM
SRH		CRA	
SEMARH		SEPLAN	
SEDUR		CONDER	

<b>TURISMO E LAZER</b>	Pojuca S/A – Praia do Forte Eco- resort	–
<b>ENSINO E PESQUISA</b>	Universidade do Estado da Bahia – UNEB	ATEC-CA
	ABAS – Ass. Brasileira de Águas Subterrâneas	CEFET
<b>AGROPECUÁRIA E IRRIGAÇÃO</b>	COPENER FLORESTAL LTDA.	BAHIA NORTE FLORESTAL
<b>AQUICULTURA E PESCA</b>	Ass. dos criadores de aves e piscicultura	Ass. Marisqueiros de Simões Filho

Obs: O total de membros eleitos foram 78. Não sendo preenchidas 12 vagas no total das 90 disponibilizadas.

**Fonte:** INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

O processo eleitoral foi disputadíssimo no segmento da sociedade civil. As vagas, para composição do comitê, foram preenchidas no processo de eleição do tipo voto de chapa, pois não houve acordo entre as ONGs. Manobras e interesses políticos pautaram a disputa pelas vagas, durante todo o processo eleitoral, haja vista a representação do município de Simões Filho, que elegeu nove organizações sociais, destoando do critério acordado de distribuição espacial das representações por bacia. Fica claro, nesse caso, o poder político e a manipulação das organizações sociais.

Diferentemente, o segmento de usuários acordou previamente e coordenadamente, entre si, sua representação – votação em bloco. No setor público – categoria de prefeituras – foi acordado o critério territorial de representação por bacia hidrográfica. Como são nove bacias, foi decidido que as maiores, com mais conflitos e impactos ambientais, teriam dois municípios representantes – Bacias de Joanes/ Ipitanga e Pojuca. Como alguns municípios não enviaram representantes, algumas bacias ficaram sem representação do poder público municipal e, por conta disso, não foram preenchidas as vagas disponibilizadas.

Após um ano de atividades de mobilização, formação continuada do grupo gestor e articulação de todos os segmentos envolvidos, foram empossados os membros do Comitê, em 22 de março de 2006, na data comemorativa internacionalmente ao dia da água.

Depois de empossados, seu colegiado, composto pelo segmento público, social e de usuários da água, com a missão de realizar a gestão social da água na Bacia, iniciaram um processo independente, e autogerido pelos próprios membros para a escolha da diretoria do Comitê. Esta diretoria foi composta por três representantes, sendo um de cada segmento, escolhidos após debates e discussão do regimento interno entre os membros do colegiado.

A eleição foi muito disputada e acirrada. Foi eleito, para as funções de Presidente do Comitê, o representante do segmento público municipal - *setor prefeituras* – representado pelo Município de Salvador. Para a função de Secretário Executivo, foi eleito o representante do segmento de usuários da água – setor *Indústria Petroquímica do Pólo Industrial de Camaçari* –, representado pelo Comitê de Fomento Industrial de Camaçari – COFIC –, e para a função de Vice-Presidente do Comitê o representante do segmento da sociedade civil – *setor de ensino e pesquisa* –, representado pela Universidade Estadual da Bahia – UNEB.

A composição deste Comitê, que é tripartite e paritária, oportuniza a participação da sociedade civil de forma democrática nas decisões da gestão e gerenciamento da água, no âmbito da Bacia. Nesse caso, a sociedade civil possui maioria de membros, muito embora o número de titulares e suplentes não seja somado, na hora das votações, pelo critério que somente os titulares têm direito a votar.

Um dos objetivos dessa lei federal, chamada Lei das Águas, é o de empoderar a sociedade com o conhecimento jurídico. A formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que regula e disciplina o uso da água, é um importante fórum de discussão, bem como um moderno instrumento para a construção da gestão social da água e para implementação de estratégias que salvaguardam este bem fundamental da vida na Terra.

Destaca-se também o significado da mobilização das entidades da sociedade civil, para o despertar, sobre as questões ambientais locais e globais e suas múltiplas e complexas relações. A interação de todos os segmentos partícipes desse processo de discussão, com suas diferentes lógicas consolida o avanço democrático na tomada de decisões. O planejamento e a gestão dos recursos hídricos não é tarefa só do poder público, e sim de todos os setores. O desenvolvimento regional e local está diretamente ligado às atividades implementadas pelo segmento público, privado e social no cotidiano de suas ações.

A articulação entre as organizações sociais e a motivação entre os três segmentos são de fundamental importância para o processo de preservação e gestão social da água, promovendo a cultura de participação dos setores da sociedade para cuidar do nosso patrimônio ambiental, de acordo com o que revela o espírito da Lei Federal nº 9.433.

A última etapa do processo de empoderamento dos integrantes do Comitê das Bacias do Recôncavo Norte, para gestão social da água, foi a capacitação dos seus membros e a construção do seu plano estratégico. Participaram dela todos os membros eleitos, titulares e suplentes, com carga horária de 32 horas.

O objetivo desta capacitação foi promover a integração, sensibilização e formação dos integrantes do Comitê, para sua atuação comprometida com a gestão sustentável e descentralizada da água em sua Região Hidrográfica.

Alguns objetivos específicos nortearam a oficina de capacitação:

- I – sensibilizar seus integrantes para a gestão cooperativa e compartilhada da água;
- II – ampliar o conhecimento sobre conceitos fundamentais á gestão sustentável da água;
- III – promover uma reflexão estratégica e interativa sobre o comitê e a região do Recôncavo norte;
- IV – ampliar o conhecimento sobre as Políticas Nacional e Estadual de RH / Instrumentos;
- V – construir coletivamente o Plano Estratégico do Comitê e sua Agenda para 2006.

A programação das oficinas de capacitação e construção do plano estratégico do Comitê está sintetizada no Quadro 33.

A metodologia do curso de capacitação do Comitê foi fundamentada no Modelo PEDS - Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável - e nas Teorias da Complexidade, Transdisciplinaridade e Autopoiésis, coordenado pelos consultores do Instituto Autopoiésis Brasilis. Uma das dinâmicas utilizadas na capacitação foi a *Dinâmica da Construção do Melhor para Todos* (Fig. 32).

Os grupos formados, durante os trabalhos desenvolvidos na oficina, refletiram e produziram uma síntese dos aspectos de maior relevância para a Bacia e foram construídos conjuntamente a Missão e o Plano Estratégico do Comitê. Todos os participantes contribuíram com cada tema abordado, contando com o apoio de técnicos especialistas convidados (Fig. 33)

**Quadro 33:** Programação da oficina de capacitação do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte.

DIA 1	DIA 2	DIA 3	DIA 4
<b>Abertura</b>	<b>Abertura</b>	<b>Abertura</b>	<b>Abertura</b>
- Apresentações e Interação entre os Participantes (Quadro de localização dos integrantes do Comitê nas Bacias)	AVALIAÇÃO DIA 1 O Espírito da Lei: - Política Nacional de RH - Política Estadual de RH	AVALIAÇÃO DIA 2 - Construindo o <i>Melhor para Todos</i> em uma Reflexão Ética, de Valores e Comportamentos na Convivência no Comitê.	AVALIAÇÃO DIA 3 - Reflexão Estratégica e Interativa da Região do Recôncavo Norte (Questões Estratégicas, Estratégias e Ações)
<b>Almoço</b> Filme ambiental	<b>Almoço</b> Filme ambiental	<b>Almoço</b> Filme ambiental	<b>Almoço</b> Filme ambiental
Conceitos Básicos: 1) Gestão e Gerenciamento; 2) Desen. Sustentável; 3) Saúde Integral; 4) Cidadania Ambiental; 5) Bacia Hidrográfica; 6) Ciclo Hidrológico e Ciclo Hidrológico Integrado.	Conhecendo as Políticas: - Instrumentos das Políticas; - Sistema Nacional e Estadual de Gerenciamento da Água	- Missão do Comitê - Reflexão Estratégica e Interativa do Comitê (Ambiente Interno e Ambiente Externo, Relações Necessárias Questões e Estratégias e Ações)	- Quadro Síntese do Plano Estratégico do Comitê e definição das Ações Prioritárias; - Agenda do Comitê;  - Avaliação do curso
<b>Encerramento</b>	<b>Encerramento</b>	<b>Encerramento</b>	<b>Encerramento</b>

Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

O objetivo pedagógico foi propiciar uma ampla reflexão sobre a complexidade da interação entre diversidade de saberes, revelando a necessidade da interação, da cooperação, do espírito solidário, da construção coletiva e da atuação ética no processo de convivência entre diferentes. Esta dinâmica promoveu uma reflexão coletiva, revelada nas palavras-chave destacadas pelos participantes. As que emergiram durante a oficina foram as seguintes:

A arte de integrar, A arte de repartir, Acrescentar, Alegria, Aprendizado, Atitude, Competição, Complementação, Compromisso, Consolidação, Conveniência Harmônica, Cooperação, Coragem, Desafio, Descoberta, Diálogo, Dinâmica, Divergência, Equilíbrio, Esperança, Ética, Evoluir, Exclusão – inclusão, Exclusão dentro de si, Expandir, Falsas verdades absolutas, Humanidade, Integração, Interação, Invasor, Multiplicidade, Objetividade, Oportunidade, Padrão estético, Palavras, Palavras velhas e novas, Participação, Quebra-cabeça, Raciocínio estratégico em conjunto, Raciocínio mais amplo, Re-interpretação, Resolver conflitos, Respeito, Rumo do que fazer, Sabedoria, Sair do padrão, Satisfação, Solidariedade, Superação, Totalidade, Troca de saberes, União, Unidade, Hermenêutica, Utilidade, Vaidade, Vários caminhos, Visão global (INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005).

**Figura 32:** Dinâmicas interativas entre os segmentos



Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉISIS BRASILIS, 2005.

**Figura 33:** Metodologia aplicada pela equipe técnica durante a capacitação do CBHRRN/BA



Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉISIS BRASILIS, 2005.

A Missão foi construída a partir de três questões: Quem somos Nós? Identificando a singularidade do Comitê; Com que valores queremos trabalhar? Pessoais e Civilizatórios? Qual o propósito maior do nosso trabalho? Esta reflexão coletiva propiciou uma abordagem sobre as competências e limites do Comitê e suas relações no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

*Quem somos nós?* Somos um colegiado paritário de representantes dos segmentos da Sociedade Civil, Usuários e Governamental, integrante do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos do Estado da Bahia, legitimado pela Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, com atuação nas Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte.

*Nossos valores são:* Amor, Paz, Humanização, Ética, Responsabilidade, Transparência, Compromisso, Flexibilidade, Solidariedade, Integração, Conhecimento, Diversidade, Prevenção e Credibilidade.

*Nossa missão é:* Promover a Gestão Interativa e Compartilhada dos Recursos Hídricos nas Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte, visando assegurar a sua sustentabilidade (INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005).

A construção do Plano Estratégico foi realizada a partir da síntese da reflexão estratégica do Comitê e da região do Recôncavo Norte e está sistematizada no Quadro 34.

A atividade final foi a definição das ações prioritárias, pauta da primeira reunião e agenda do CBHRN/BA, a seguir:

*Ações Prioritárias:*

1. Contribuições à Lei Estadual de RH – Urgência.
2. Discussão e Aprovação do Regimento Interno do Comitê.
3. Definição da Diretoria do Comitê.
4. Detalhamento das Ações do Plano Estratégico/ Cronograma/ Priorização/ Definição de Responsáveis/ Mapeamento dos Recursos Financeiros Disponíveis.
5. Definição das Câmaras Técnicas.
6. Participação na Revisão do Plano Diretor de RH do Recôncavo Norte.
7. Capacitação continuada do Comitê
8. Mobilização dos integrantes do Comitê.

*Agenda acordada:*

Periodicidade das reuniões do Comitê - mensal  
 Dia da semana – quartas-feiras  
 Data e horário da primeira reunião – 14/12/2005 das 13 às 17 horas.  
 Local - Auditório da SRH, localizado na capital do Estado.  
 Pauta – contribuições à Lei Estadual de Recursos Hídricos.

**Quadro 34: Síntese do plano estratégico do CBHRN/BA**

QUESTÕES	ESTRATÉGIAS	AÇÕES	Relações Sustentáveis
1 – Saneamento (efluentes domésticos, industriais, drenagem e resíduos)	1.1 – Articular a implementação de Programas de Saneamento nas Bacias	1.1.1 – Levantar planos e projetos de saneamento existentes, fontes e recursos 1.1.2 – Incentivar Prefeituras a elaborar Programas de Saneamento (Aterros sanitários consorciados, esgotamento sanitário e drenagem)	AGENTES DEGRADADORES ANA; ARAKETU, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA BOSH, CANAL FUTURA; COFIC; CONDER, CONEN, CONSELHOS MUNICIPAIS ESTADUAIS / FEDERAIS COOPA; CORREIO DA BAHIA CRA, DNPM; DOW QUÍMICA, EMBASA, ENTIDADES E PESSOAS CORRELACIONADAS FIEB; FUNDAÇÃO PALMARES GERDAU, GOVERNADOR GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL, IBAMA, ILÊ AYÊ, IND. AÇUCAREIRA INSTITUIÇÃO DE ENSINO E PESQUISA. JORNAL A TARDE MINISTÉRIO DA CULTURA MINISTÉRIO PÚBLICO; MMA; OLODUM, ONG'S, ÓRGÃOS DE IMPRENSA FALADA E ESCRITA. OUTROS COMITÊS DE BACIA PETROBRÁS, PREFEITURAS MUNICIPAIS PRODETUR RDM, SAAE, SBF... SEGMENTOS QUE COMPÕE COMITÊ SEMARH SOC. CIVIL ORGANIZADA SRH TERREIRO DE CANDOMBLÉ, TV. BAHIA, TVE, UCS UNIVERSIDADES: FEDERAL, ESTADUAL E PRIVADAS.
2 – Uso e ocupação do solo (mata ciliar, assoreamento, degradação dos rios)	2.1 – Propor Programas de Recuperação Ambiental das Bacias 2.2 -Participar na revisão, aprovação e implementação do Plano Diretor das Bacias do Recôncavo Norte. 2.3 – Articular e Acompanhar com os municípios os Planos Diretores Municipais	2.1.1 - Propor a criação de Programas de Reflorestamento (viveiros de espécies nativas) 2.2.1 – Solicitar a SRH a inclusão do Comitê no processo de revisão do Plano. 2.2.2 - Promover a divulgação e interação social com o Plano Diretor de RH do RN. 2.2.3 - Criar a câmara técnica para acompanhamento da revisão do Plano Diretor da Bacia. 2.3.1 – Promover junto aos municípios a consciência da importância do Plano Diretor Municipal e sua relação com a proteção dos RH.	
3 – Recursos (financeiros, técnicos e agência do Comitê)	3.1 – Captar Recursos para o funcionamento do Comitê	3.1.1 - Viabilizar um organismo que funcionará como a instância executiva do Comitê. 3.1.2 – Detalhar o Plano Estratégico do Comitê 3.1.3 – Viabilizar uma estrutura física para o funcionamento do Comitê (espaço de interação para os comitês) 3.1.4 - Propor à SRH a disponibilização de um espaço físico com estrutura de apoio aos Comitês, para a interação entre os Comitês e realização de suas reuniões.	
4 – Mobilização, Comunicação e Educação	4.1 - Propor a elaboração de Programa de Comunicação, Mobilização Social e Educação para a Gestão Sustentável dos R.H.	4.1.1 - Propor a elaboração de projeto de capacitação em gestão, gerenciamento e associativismo para as comunidades das Bacias. 4.1.2 – Promover Seminários de Difusão do Comitê e para a gestão sustentável da água 4.1.3 – Envolver a imprensa para apolar as ações do Comitê. 4.1.4 – Incluir a Página do Comitê na Internet – Site da SRH 4.1.5 Providenciar Carteira de identificação dos membros do Comitê. 4.1.6 Providenciar Lista de discussão e grupo de E-mail dos Integrantes do Comitê 4.1.7 – Buscar parcerias com as Universidades 4.1.8 – Elaborar um informativo periódico	
5 – Questões Institucionais e Legais (Regulamentação do Comitê)	5.1. Participar do processo de Construção e Aprovação da Lei Estadual de R.H e do seu decreto de regulamentação. 5.2. Regulamentar o Comitê	5.1.1 - Promover discussão e sugestões para a Lei Estadual de RH. 5.2.1 – Revisar e aprovar o Regimento Interno do Comitê. 5.2.2 - Eleger a Diretoria do Comitê. 5.2.3 - Definir as Câmaras Técnicas. 5.1.4 - Solicitar em caráter de urgência a discussão e aprovação da Lei. 5.2.4 - Solicitar dos órgãos fiscalizadores a participação do Comitê no Monitoramento de suas ações relacionadas aos R.H. nas bacias.	

Fonte: INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2005.

Para PALAVIZINI (2006, p. 282) o final do processo de capacitação marcou o início da atuação do Comitê, dando continuidade ao processo de aprendizado com a experiência de exercer uma nova cultura de diálogo, cooperação, mediação, respeito às diferenças, construção coletiva de objetivos comuns, aprendizado contínuo e permanente e abertura e flexibilidade para o novo. Nesse contexto, a cultura da gestão social se revelou como oportunidade para a construção ética de valores e atitudes, iniciada com o GEX, e a Diretoria Provisória, e exercida de forma continuada pelo Comitê das Bacias do Recôncavo Norte. Esse processo deu aos integrantes do Comitê a oportunidade de vivenciarem uma nova forma de exercer a cidadania

Essa experiência revelou grandes desafios e permitiu amplas reflexões sobre poder local e governança, assim como os entraves à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão social da água.

A questão da *representatividade e legitimidade* foi tema de muita discussão e gerou constante polêmica. Não obstante, resultou no amadurecimento e consciência crítica dos participantes, no processo de formação do Comitê, promovendo a qualificação dos participantes e o aumento do seu poder decisório, respaldado em critérios e diálogos interativos.

A definição do tipo de organizações por categoria, que podem integrar cada segmento, foi muito questionada também. O conceito de setor público municipal, estadual e federal foi o mais fácil de assimilação, pela presença desse conceito no cotidiano dos participantes.

O conceito de usuário foi amplamente refletido, tendo como enfoque o que identifica e define um usuário, seja pela sua condição de importante uso da água, em quantidade e qualidade; ou seja, pela sua condição de captador da água diretamente do corpo hídrico, ou seja, pelo descarte da água manipulada, no corpo hídrico receptor. Essa discussão foi determinante para a definição das categorias componentes do segmento e das instituições que seriam mobilizadas para participarem do comitê. Por fim, foi esclarecido que o conceito adequado à política da água é aquele que considera como *usuário aquele que capta ou descarta água diretamente do corpo hídrico, seja superficial ou subterrâneo*.

A discussão sobre o conceito de sociedade civil no comitê de bacia hidrográfica, a partir da política nacional, foi a mais complexa. Foram muitos os questionamentos sobre a resolução

No. 5 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e sua definição sobre a composição do segmento da sociedade civil.

As questões mais polêmicas foram a presença das entidades de ensino e pesquisa, que para o grupo gestor – GEX –, sendo privadas, podem ser ou não usuárias, e sendo públicas, deveriam compor o segmento público.

Outro questionamento foi a inclusão de associações e entidades representativas dos usuários, como sociedade civil, por exemplo, associação de irrigantes, associação do turismo e hotelaria, federação das indústrias, etc. Embora essas organizações, segundo a resolução federal, pudessem estar no setor sociedade civil, o GEX entendeu que elas deveriam estar como representantes dos usuários. O que ainda permaneceu como ponto de polêmica foi o exemplo das associações de pescadores, que a rigor, pelo entendimento do GEX, estaria como usuária, mas que outros integrantes defenderam a sua presença como sociedade civil, pelo seu caráter social.

No contexto de toda essa discussão, foi abordada a questão da distinção entre entidades de interesse coletivo e aquelas de interesse difuso. A compreensão da importância dessa distinção, na representação da sociedade civil, teve a intenção de mostrar a diferença da atuação das organizações como os sindicatos e associações de classe, e as associações de bairro e as ONGs, que atuam de forma abrangente na defesa dos interesses ambientais e da questão da água.

A visão e a necessidade de inclusão social e ampliação do processo democrático, levou o GEX a decidir pela não distinção, pela inclusão de todas as entidades sociais, incluindo aquelas que trabalham pela cultura, pelas questões sociais e as entidades religiosas de matriz africana e outras.

Essa decisão representou perdas e ganhos, na avaliação do Comitê: ganhos pelo Comitê ter agido de forma inclusiva, perdas por não ter garantido as vagas das instituições, que possuem a missão e a experiência na gestão da água. Entretanto, o resultado foi a diversidade de representações sociais legitimadas pelo Comitê.

A *mobilização, sensibilização e comunicação social* foram trabalhadas de forma integrada e simultânea. A mobilização das prefeituras, das instituições estaduais e das federais aconteceu de forma presencial, apoiada por documentação oficial enviadas às instituições convidadas.

A mobilização dos usuários ocorreu por meio de visitas presenciais aos diretores das indústrias, agricultores, aquiculturas, empreendimentos hoteleiros, suas associações e federações correspondentes.

A mobilização da sociedade civil também ocorreu de forma presencial, com as ONGs, associações existentes nos 40 municípios, entidades de ensino e pesquisa, entidades religiosas e entidades responsáveis pelas comunidades tradicionais.

Todas as mobilizações contaram com o apoio intensivo da divulgação virtual – via e-mail –, por cartazes e folder, por rádio e carros de som, por meio do qual foi veiculado o jingle do projeto.

O resultado dessa grande mobilização, para os cinco Encontros, foi de grande importância e riqueza para o conhecimento da Bacia. Esses eventos foram muito concorridos e diversificados, regionalmente, e oportunizaram aprofundamento e amadurecimentos dos conteúdos, através das participações técnica, política e dos saberes das comunidades.

Esses Encontros incluíram na sua programação o contexto técnico da gestão da água e da Política Nacional de Recursos Hídricos, eventos de interação entre os participantes, apresentações culturais de diferentes matizes, exposições sobre a diversidade cultural e ecológica da bacia, esclarecimentos, depoimentos, reivindicações e cadastramentos das entidades para habilitação ao processo eleitoral.

O valor desses Encontros de Mobilização foi fundamental para a legitimidade do processo eleitoral, e ampliou, em muito, as possibilidades de participação e esclarecimento da sociedade civil organizada.

A realização do *processo eleitoral* implicou a construção coletiva das normas eleitorais, que permitiram a ampla reflexão sobre a legalidade do Comitê e suas implicações diante da sociedade e do governo estadual e federal.

O GEX optou por eleições por segmento, em momentos distintos, acompanhadas pela comissão eleitoral, com a presença dos três segmentos. A programação do dia da eleição constava da apresentação dos critérios sugeridos pela Diretoria Provisória, para a definição das categorias de cada segmento, seguida da aprovação do documento das normas eleitorais, a definição de chapas e da realização de eleição em cada categoria. Ao final, o segmento era composto pelos eleitos em cada categoria.

Na análise de PALAVIZINI (2006, p 286), a riqueza do processo eleitoral revelou como ponto forte o exercício do diálogo, da mediação, da negociação, da busca pelo consenso e da construção de alternativas coletivas, diferentes das proposições individuais pré-apresentadas. O ponto fraco revelado no processo foi a forte presença da política partidária, incorporada por alguns representantes municipais, que além de resistirem a construir um comitê comprometido com um objetivo comum, íntegro em sua missão, tentou influenciar associações municipais com espírito segregador e competitivo, defendendo interesses localizados e egoístas. Esse fato gerou grandes discussões entre os participantes da diretoria provisória do Comitê. A atuação dessas pessoas foi imediatamente percebida, isolada, recriminada e combatida pelos integrantes da Diretoria Provisória do Comitê.

O curso de 32 horas, de *capacitação do comitê e construção coletiva do seu plano estratégico*, foi importante para o fortalecimento da unidade do Comitê e para a sua segurança e atuação nos próximos passos. As atividades de reflexão do espírito da lei, a partir da realidade do Comitê, ampliaram a percepção complexa dos participantes e sua capacidade de atuar a partir dessa percepção.

Os conceitos básicos trabalhados, assim como conhecimento sobre a diversidade de questões ambientais, em cada uma das nove bacias hidrográficas permitiram um conhecimento de todos sobre cada bacia, e sobre os pontos em comum que permeiam todas elas. Essa percepção contribuiu decisivamente para a definição das questões estratégicas e das estratégias do Comitê para a Região do Recôncavo Norte.

A capacitação continuada do GEX foi importante para o bom rendimento do Comitê no curso, tendo em vista que 66% dos integrantes do GEX foram eleitos para compor o Comitê.

Um dos primeiros resultados do Comitê foi participar da discussão sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e pressionar o Governo do Estado, para regulamentar imediatamente os Comitês de Bacia. A participação qualificada do Comitê junto à Superintendência de Recursos Hídricos – SRH - foi decisiva para a aprovação imediata do decreto de regulamentação dos Comitês no Estado da Bahia, em 27 de dezembro de 2005, e regulamentação pela Resolução no. 03, de 17 de janeiro de 2006.

LEI Nº 9.843 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2005

Institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, amplia as competências do CONERH e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA: faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam instituídos os Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, vinculados ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH –, com área de atuação na respectiva bacia ou em um conjunto de bacias hidrográficas, conforme definido no ato de sua criação.

A partir do término dessa experiência, muito intensa e de grande mobilização pessoal da pesquisadora, procurou-se acompanhar os passos dados pelo Comitê durante os anos de 2006 e 2007 e atualizar algumas informações para esta pesquisa.

Constatou-se a morosidade do processo de implementação do Plano Estratégico e de questões estratégicas apontadas, durante a capacitação e formação do Comitê. Três Câmaras Técnicas – CTs – foram criadas, a A CT – Articulação Institucional, a CT – Planos, Projetos e Programas e a CT – Outorga. Por conta das eleições municipais em todo o Brasil, os representantes do setor público foram substituídos, como é de praxe, o que gerou descompasso e atraso no processo iniciado. A sede foi instalada e o Regimento Interno aprovado. Outras ações, de ordem administrativo-financeira, estão em andamento.

A reflexão que resulta dessa experiência é que o poder local só é legítimo quando o processo é democrático. Embora exista disposição para ocupar o espaço de participação, previsto na legislação, identifica-se ainda dificuldades no exercício da representatividade. A governança local precisa estruturar melhor as condições para legitimar o espaço político-institucional de diálogo. Portanto, não basta apenas participar do processo.

Como visto, nessa experiência de formação do Comitê, em todas as suas etapas descritas anteriormente, observou-se que as redes sociais saíram fortalecidas, houve aprimoramento técnico e institucional qualificado para todos os envolvidos no processo, existiu um debate democrático e postura inclusivo-ética durante todos os encontros menores ou maiores, e a disseminação de informação técnica e legal foram expandidas para todos participantes.

O paradoxo é legitimar o Comitê, como espaço político-institucional de diálogo e interação das políticas públicas, na construção complexa da cidadania. A governabilidade, atributo do Estado, é fundamental nesse processo, para criar as condições de implementação das políticas públicas, e a governança, como atributo da sociedade, necessita de acordos sociais e pactos territoriais comprometidos com o desenvolvimento local sustentável.

O desafio da governabilidade local é a construção social das relações de sustentabilidade e cooperação, ou seja, esse processo legitima-se em função das relações de confiança e reciprocidade estabelecidas entre os participantes envolvidos no processo de construção social do território.

O lugar de poder, antes reservado aos formuladores das políticas públicas e do planejamento tecnocrático, hoje está dividido com a sociedade civil organizada, que ocupa os espaços legalmente instituídos, como por exemplo, o Comitê.

Na prática, o que se vê é a morosidade e a burocratização no processo de incorporação de práticas sustentáveis, no cotidiano da vida das pessoas e das empresas. Ainda muito tímidas são as ações em defesa do patrimônio ambiental e da sustentabilidade urbana. O esgotamento e deterioração dos recursos indispensáveis, a qualidade de vida urbana das populações é potencializada, com a velocidade da antropização e degradação ambiental do nosso Planeta Terra.

Configura-se um *cenário complexo, a partir desse instrumento democrático de interação social – o Comitê –, como um espaço político-institucional de diálogo das relações sustentáveis na construção da cidadania.*

#### **4.5.2 A gestão urbana e a experiência com o processo de discussão e legitimação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano no Município de Salvador – PDDU/2007**

O objetivo fundamental do Plano Diretor é de estabelecer o modo como a cidade cumprirá a sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecendo a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

O Plano Diretor Participativo não é apenas um instrumento de controle da terra, mas também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. Ele define o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; prevê critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; prevê também as ações a serem implementadas (BRASIL, 2005, p. 158).

Assim, o Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento, já implementados no município e na região, como a Agenda 21, plano de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico, planos setoriais de habitação, transporte e outros.

Diante da abrangência e importância desse instrumento de construção complexa do território urbano, que é o Plano Diretor, como base do desenvolvimento sustentável das cidades, apresenta-se, de forma sucinta, o processo de discussão pelo qual passou o PDDU de Salvador, encaminhado pelo executivo. Durante o fechamento da tese foi encaminhado para a discussão, revisão e aprovação, pelo órgão legislativo do Município, que inicia outro processo de audiências públicas e consulta à sociedade.

O Estatuto da Cidade reforça a previsão constitucional da necessidade da participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos diretores, deixando evidente que a mesma apresenta-se como *requisito de validade*. Esse processo de participação deve acontecer de forma ampla e irrestrita, compreendendo audiências públicas, grupos de trabalho, realização de debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais.

Nesse sentido, registra-se a existência da recente Resolução n. 25, de 18 de março de 2005, emitida pelo Conselho das Cidades, que estabelece regras a serem observadas pelos

municípios, para efetiva participação da sociedade civil e do poder público, em todas as etapas do processo de elaboração e acompanhamento do Plano Diretor.

Relata-se a experiência vivenciada, pela pesquisadora, durante os últimos anos, no processo de discussão de planos diretores, mostrando as diferentes metodologias adotadas no processo de legitimação dos mesmos. Apresenta-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – o PDDU/2007/ Salvador<sup>20</sup>, com foco no processo de discussão e metodologia de disseminação e apropriação, pela população, de seus conteúdos técnicos.

Salvador, com aproximadamente 2.900.000 habitantes, é hoje o terceiro município mais populoso do Brasil, com previsão de atingir 3 milhões em 2015. Cidade histórica, fundada pelos portugueses, em 1549, diversificada social e culturalmente, patrimônio da humanidade, tem sua atividade econômica baseada nos serviços.

A marcante presença do mar define a singularidade de Salvador, fazendo da capital baiana um importante destino turístico competitivo e atraente. Considerada a cidade negra do Brasil, onde 76% de seus habitantes são afrodescendentes e 80 % de sua população percebe menos de três salários mínimos, com baixas taxas de educação e saúde, índices de desemprego desfavoráveis refletidos na renda de seus habitantes.

Esta é uma cidade de grandes contrastes e matizes étnicos, culturais, sociais e econômicos. O espaço urbano é cenário de convivência da miséria de seus habitantes e do luxo de seus visitantes, da beleza de suas praias e do lixo acumulado nas invasões e bairros populares, da riqueza de seu patrimônio histórico-cultural e dos baixos índices de educação e saúde de sua população. Existe uma cidade informal constituída por barracos em áreas precárias e a cidade formal construída com edifícios e residências de padrão tipológico alto em zonas bem infra-estruturadas.

Apesar de seus atrativos, apresenta graves problemas urbanos, como por exemplo, alta densidade populacional, serviços urbanos insatisfatórios, transporte público deficiente e

---

<sup>20</sup> Os elementos expostos, nessa pesquisa são fruto do exercício profissional, na Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – COPLAN – e os dados obtidos estão nos relatórios internos e documentos oficiais produzidos no âmbito da Secretaria Municipal do Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM - da Prefeitura Municipal do Salvador – PMS.

trânsito complicado, desemprego, violência e muitos outros, característicos das cidades metropolitanas brasileiras.

Debruçada sobre o Oceano Atlântico e a Baía de Todos os Santos, a cidade acumulou perdas e ganhos, durante séculos, constituída por cultura litorânea, e de matriz africana e européia. Seu território foi ocupado, de forma intensa na área de borda marítima, por população privilegiada social e economicamente, e nas últimas décadas, seu *miolo*, vem sendo ocupado pelas populações de média e baixa renda (Mapa 32).

Sua característica morfológica, composta por vales e cumeadas, possui também, na sua silhueta voltada para a Baía de Todos os Santos, uma falha geológica – escarpa e encostas – conformando um desnível acentuado, que divide a cidade em alta e baixa. Estas encostas foram ocupadas, indiscriminadamente, por populações de alta e baixa renda, assim como, as areias das praias são utilizadas para *lazer-de-bar*, em vez de *lazer-de-mar*<sup>21</sup>.

Poucas intervenções urbanas foram empreendidas nas suas frentes marítimas, nas últimas décadas. O perfil da borda da cidade sofreu modificações intensas, com o espantoso crescimento imobiliário de Salvador, ao se considerar a densidade ocupacional e tipologia construtiva implantada por prédios residenciais, com permissão para gabarito de vários andares.

Nesse contexto de ocupação urbana contraditória e paradoxal, é que insere-se a discussão do planejamento urbano da capital baiana, e identifica-se a lógica contemporânea existente na construção complexa do território urbano. Os instrumentos técnicos tradicionais, de controle do uso do solo urbano, não levavam em consideração a participação da sociedade civil organizada no planejamento e gestão urbana.

O histórico do planejamento urbano moderno do Município inicia-se na década de 1940 com Escritório de Planejamento e Urbanismo da Cidade de Salvador – EPUCS. Este escritório formulou diversas propostas de intervenção de cunho sanitário, ambiental e viário. Dentre elas, o saneamento ambiental das *avenidas de fundo de vale*, que as transformam em vias pavimentadas, ampliando a malha viária urbana, e conseqüentemente, possibilitando a

---

<sup>21</sup> Esse assunto será abordado no próximo capítulo, sugere-se também ver glossário.

expansão imobiliária com a ocupação das encostas e fundos de vale, antes ocupados por chácaras.

Somente na década de 70, constitui-se o PLANDURB – Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador –, um programa de iniciativa do governo municipal, que empreendeu novos estudos e propostas para a cidade. Resultaram desses estudos: a Lei No. 3.354/83 – Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária –, a Lei No. 3.774/84 - Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo –, e a Lei No. 3.525/85 – Lei do Plano Diretor.

**Mapa 32:** O Município de Salvador



**Fonte:** SALVADOR, 2007b.

O enfoque dado ao planejamento urbano, nesse período da nossa história recente, era de ordenamento territorial, com a intenção de controlar o crescimento da cidade, através da normatização do uso e ocupação do solo urbano, com ênfase especial no solo privado – as edificações. Destaca-se também nessas leis a incorporação do enfoque rodoviarista, com valorização funcional no transporte e nos corredores de mobilidade e dos sistemas urbanos.

Durante quinze anos, que coincidiu com o regime autoritário imposto no País, o planejamento se constituiu num processo autocrático e fechado, gestado por técnicos *iluminados*, predefinindo, estaticamente, as diretrizes e estratégias de planejamento urbano, pelo saber de poucos.

Somente no final da década de 90, com a abertura democrática no País, inicia-se um processo de planejamento, fundado na nova Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001. Entre 1998 e 2002 a Prefeitura de Salvador realizou estudos, que serviram de base para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município – PDDU /2004, aprovado como a Lei No. 6.586/ 04, em 03 de agosto de 2004.

Não obstante, todo o arcabouço político-institucional vigente na época da aprovação do PDDU/2004, o processo de elaboração e aprovação desse Plano não atendeu aos ditames legais instituídos pelas leis democráticas, pelo fato de não incorporar a participação da sociedade civil organizada no seu processo de elaboração e discussão.

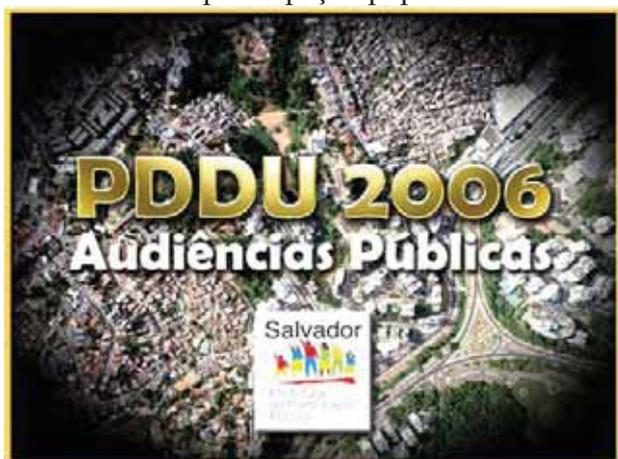
Destaca-se o início de um processo de mobilização das redes sociais de Salvador, em relação ao planejamento urbano da cidade. O PDDU/2004 foi bastante criticado por toda a sociedade soteropolitana, com pressão de entidades formadoras de opinião e apoio dos órgãos de imprensa, para a anulação da Lei aprovada ao final da gestão municipal anterior – 2001 / 2004.

Atenta a todo o processo, a sociedade civil organizada acionou o Ministério Público, para a revogação dessa Lei, acompanhamento e fiscalização de todas as etapas da discussão pública, sejam as audiências públicas ou outras formatações, do novo processo que se iniciou de revisão da Lei do Plano.

Esse fator fundamental, o do controle social e gestão participativa nos destinos da cidade – exigência do Estatuto da Cidade –, foi o elemento catalisador de um grande movimento social urbano, voltado para a reivindicação de discussão pública e participativa do planejamento e desenvolvimento, que se quer para a Cidade do Salvador. A sociedade soteropolitana não aceitou a revisão do PDDU/2004, como instrumento regulador e orientador da sua cidade, o que tem dificultado o reconhecimento e aceitação do Plano, muito embora tenha sido legitimada na legalidade do legislativo municipal.

Em que pese a mudança de enfoque do Plano, ao passar da ênfase do controle normativo e dos sistemas urbanos, ainda assim, não representa uma tutela baseada na participação social, como mecanismo de ajuste permanente, e apoiado no espaço de concertação, como propõem os urbanistas contemporâneos e as lideranças sociais urbanas.

**Figura 34:** PDDU/2007 – Salvador - governo de participação popular



Fonte: SALVADOR, 2007a.

2005/2008 propôs como plataforma política de sua administração a discussão pública, ampla e popular dessa Lei (Fig. 34).

A partir disso, a nova administração municipal empreendeu um processo amplo e diversificado de divulgação e discussão pública para a construção da Minuta do Projeto de Lei do PDDU de Salvador – PDDU/2007, compreendendo a revisão da Lei No. 6.586/2004 – PDDU/2004 –, a partir de um conjunto de eventos públicos programados realizados durante os anos de 2005 a 2007.

O que tem sido questionado foram os métodos de elaboração do Plano, não inclusiva das reivindicações dos movimentos sociais, a inserção do controle social em todas as etapas do processo de elaboração do Plano, e sua legibilidade quanto a compreensão e formatação para a população não-técnica. Desse modo, e atendendo aos anseios da sociedade, o novo prefeito eleito, para o exercício

Nesse contexto, o processo de discussão do Plano resultou em uma nova Minuta de Lei, mais enxuta e com formatação distinta da anterior, que deverá substituir integralmente a anterior. A premissa da revisão foi favorecer a legibilidade e a compreensão de todos os cidadãos, conseqüentemente, assegurando a legitimidade desse instrumento da Política de Desenvolvimento Municipal para os próximos oito anos.

Constaram desse processo de discussão mais de cem eventos programados, como seminários temáticos para grupos sociais e técnicos; reuniões técnicas e políticas, com agentes públicos e sociais; consulta a especialistas urbanistas; exposições e discussão técnica, com gestores públicos municipais, grupos empresariais e órgãos de classe de trabalhadores urbanos; audiências públicas e outros (Fig. 35).

**Figura 35:** Audiências públicas do PDDU/ 2007 – Salvador



**Fonte:** SALVADOR, 2007a.

A veiculação de informações técnicas foi disponibilizada através do site da Prefeitura e do Plano. Foram elaborados documentos de divulgação pública, como editais de convocação, atas e transcrição das audiências públicas. Também foram distribuídas cartilhas, cartazes, outdoors, vídeos e cópias da Lei de 2004 para todos (Fig. 36).

As reuniões programadas aconteceram em locais de fácil acessibilidade a população, e distribuídas especialmente em todas as dezoito Regiões Administrativas do Município.

A lei ampliou e incorporou várias matérias, especialmente nos campos de desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura, habitação e desenvolvimento político-institucional, além de normatizar os instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade.

**Figura 36:** Cartilha do PDDU//2007 - Salvador



Fonte: SALVADOR, 2007b.

Para orientar e promover o desenvolvimento do Município, o PDDU/2007 utilizou-se de um conjunto de conceitos e instrumentos jurídicos e urbanísticos, cujo conhecimento e apropriação de conteúdo pela população, em geral, é de fundamental importância.

Os principais instrumentos são Política Geral de Desenvolvimento, Macrozoneamento, Zoneamento de Usos do Solo, Zoneamento de Ocupação do Solo, Sistema de Transportes, Sistema de Áreas Valor Ambiental e Cultural – SAVAM –, Área de Borda Marítima, Áreas de Especial Interesse Social – AEIS –, Transferência do Direito de Construir – TRANSCON –, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, dentre outros.

Em decorrência da abrangência de suas disposições, a Lei do PDDU/2007 deverá substituir, não apenas, a Lei do PDDU/2004, mas também a Lei No. 3.345/1983, que dispõe sobre o

processo de planejamento e a participação comunitária na elaboração de planos, programas e projetos no Município. As disposições integram também a minuta do projeto de lei orientações para a elaboração da legislação complementar, a exemplo da nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, do Código de Obras, da Legislação Ambiental, entre outras.

Considera-se que foram dados os primeiros passos para a implementação da gestão urbana democrática em Salvador, iniciado o seu processo, através da contribuição e mobilização da sociedade civil para a revisão e substituição do PDDU. Mesmo com esta abertura e discussão pública, nos vários eventos programados, ainda assim, não foram suficientes para informar e esclarecer a população, diante da complexidade da gestão urbana e do conteúdo técnico do Plano Diretor de uma cidade de porte metropolitano. Esta grande mobilização necessitou de recursos técnicos, financeiros e logísticos disponibilizados pelo governo municipal para tal fato.

Muitas lições foram apreendidas por todos os agentes públicos, privados e sociais, que participam desse processo. Ganhos e perdas existiram, conforme a lógica existente em cada segmento. Não há consenso em muitas questões, mas existe a necessidade da construção social do espaço urbano, e esse caminho foi criado a partir dos pactos e arranjos institucionais possíveis de ser realizados. A nova cultura de planejamento e gestão urbana participativa instala-se e configura-se no espaço de concertação para o desenvolvimento urbano de Salvador.

Configura-se um cenário de empoderamento, com condições de governança urbana, instalando-se, a partir da legitimidade do processo de discussão da revisão de Lei do Plano, e da representatividade dos segmentos sociais envolvidos no processo. Constatou-se que existe a disposição para o diálogo entre os protagonistas da gestão urbana democrática. Entretanto, a complexidade da questão urbana e as várias lógicas existentes dos setores atuantes no espaço urbano criam dificuldades para pactos territoriais e sociais consensuados.

#### **4.5.3 A gestão social do território e o processo de discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Camaçari – PDDU/2008**

A experiência do Plano Diretor de Camaçari, embora menos polêmica que a de Salvador, passou por um processo, também, de questionamento de sua legitimidade, causado pela inadequação ao Estatuto da Cidade.

Os estudos realizados para a elaboração do Plano Diretor de Camaçari – PDDU/2000 – foram finalizados, em janeiro de 2001, pela empresa consultora Caires de Brito, contratada pela municipalidade, e contemplou as análises sobre o Município nos aspectos socioeconômicos, ambientais e urbanísticos.

Entretanto, não pode ser encaminhado ao legislativo, para sua aprovação, por conta do não enquadramento num dos quesitos mais importantes, para a gestão democrática das cidades, que é a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, na fase de elaboração e implementação de planos diretores, a partir da aprovação da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, em 10 de junho de 2001, portanto, poucos meses após a sua finalização.

Um novo processo se instala, a partir de 2005, com o novo governo eleito para a gestão municipal de Camaçari – 2005/2008. Inicia-se a revisão e adequação da proposta do Plano Diretor de Camaçari – PDDU/2001, com a contratação da Fundação Escola de Administração da UFBA, pela Prefeitura Municipal de Camaçari.

Este novo Plano deve garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso destes a qualquer interessado. Além disso, ele deve incluir os novos instrumentos da Política Urbana - direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, alteração do uso do solo mediante contrapartida, operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, dentre outros instrumentos de controle.

Destaca-se o foco no processo de participação social na elaboração do Plano Diretor de Camaçari – PDDU/2008. A participação da sociedade, na elaboração de planos diretores, além de ser uma determinação legal, é uma premissa básica para sua implementação. É

fundamental o empoderamento da sociedade civil, através de seus canais de participação, na efetivação da Política Nacional Urbana.

A construção coletiva do Plano Diretor de Camaçari – PDDU/2008 se constitui, num primeiro momento, na priorização de temas a serem trabalhados com os participantes, para a estruturação urbana, a partir dos campos temáticos propostos: Desenvolvimento Econômico e Social, Estrutura e Dinâmica Urbana, Meio Ambiente e Gestão e Cidadania. Nos Grupos de Bairros, a equipe partiu das demandas apuradas nas reuniões do Orçamento Participativo.

As etapas posteriores reportam-se à montagem do Plano Diretor, com suas diretrizes e projetos, e à elaboração dos instrumentos legais, por isso, toda a discussão com a sociedade pauta-se no objetivo de elaborar propostas e desenvolvê-las, até chegar a um resultado afinado com os interesses da maioria dos agentes envolvidos no processo (CAMAÇARI, 2006b, p. 11).

As principais questões da problemática urbana são refletidas com os agentes sociais, que estruturam o primeiro esboço da política de desenvolvimento urbano. Estes elementos são discutidos nas instâncias de participação previstas e, devidamente, ajustados antes de serem apresentados em audiência pública, juntos com diretrizes complementares.

Segundo o Relatório Final (CAMAÇARI, 2006b, p. 13), a metodologia apresentada pela equipe consultora – Fundação Escola de Administração / UFBA – estabeleceu as seguintes instâncias de participação social: *GTA – Grupo de Trabalho e Acompanhamento; Comissões Temáticas; Comissões de Mobilização; Grupos de Bairro e Localidades; GAI – Grupo de Acompanhamento Institucional; Audiência Pública; Grupos de Implementação.*

Foram criadas quatro comissões temáticas: Comissão Temática de Urbanismo; Comissão Temática de Meio Ambiente; Comissão Temática de Gestão e Cidadania; Comissão Temática de Desenvolvimento Econômico e Social.

As comissões de mobilização ficaram encarregadas de apoiar a Prefeitura na divulgação das atividades do Plano Diretor e na mobilização para as reuniões dos grupos de bairro e audiências. Foram criadas três Comissões de Mobilização: Comissões de Mobilização e

Participação nos Bairros; Comissão de Mobilização e Participação nas Escolas; Comissão de Comunicação.

Das instâncias programadas, apenas os *Grupos de Implementação* não foram instituídos, uma vez que se formariam após a definição dos projetos estruturantes.

O funcionamento e as atividades do Grupo de Trabalho e Acompanhamento foram regulamentados por regimento interno. Atividades como oficinas propositivas, foram realizadas nas audiências e reuniões nos bairros e localidades. Foi apresentado o DVD sobre Planejamento Participativo do Ministério das Cidades, para o esclarecimento dos representantes sobre o significado e importância do Plano Diretor. A Cartilha do Plano Diretor foi instrumento de suporte fundamental, como recurso didático e de divulgação.

Na avaliação final, a consultora contratada destaca a participação dos delegados do Orçamento Participativo – OP –, que se disponibilizaram a fazer a divulgação dentro das comunidades, trabalhando na sensibilização das pessoas para que o Plano Diretor refletisse, efetivamente, na construção de um projeto comum.

A mobilização e a convocação foram realizadas através de convites, carro de som e com o apoio dos delegados do OP, nos bairros e localidades. Realizaram-se mais de 15 audiências distribuídas territorialmente, abrangendo todo o Município – sede e orla, a partir de 13/12/05, e encerrando-se em 10/02/06.

Os trabalhos desenvolvidos tiveram, na sua metodologia, o reconhecimento da cidade de Camaçari, o seu bairro/localidade, com a questão: *Como nós vemos o nosso bairro?* A história do Município, o passado, presente e futuro: *Camaçari Foi; Camaçari é; e Camaçari será.*

Questionamentos comuns sobre demandas e compromissos da administração municipal ocorrem em todas as reuniões e audiências públicas, na qual a palavra é franqueada aos cidadãos. Entretanto, as contribuições técnicas, muitas vezes, ficam prejudicadas nos seus encaminhamentos, desvirtuando os objetivos desses eventos programados, tornando-se um espaço de queixas, legítimas por sinal, uma espécie de *balcão* de demandas da comunidade.

A finalização desses planos diretores compreende um processo interno e diferenciado, no qual as equipes coordenadoras e os grupos de trabalho consolidam as contribuições técnicas e reivindicatórias do conjunto da sociedade participante na elaboração das propostas de adequação e modificação.

A partir da incorporação das contribuições, o Prefeito encaminha ao Poder Legislativo a Minuta do Projeto de Lei, que deve ser novamente debatido, amplamente, com a população, caso necessário, agora sob a coordenação da Câmara de Vereadores.

Nos dois casos, constata-se a insatisfação de alguns setores da sociedade civil, que ainda não se sentem contemplados e podem, portanto, participar das adequações, levando seus pleitos à nova discussão nas audiências públicas organizadas pelo legislativo.

Os dois planos diretores apresentados foram adequados e discutidos, pela Câmara de Vereadores, de seus respectivos Municípios, com alterações e novas contribuições.

Percebe-se no processo de participação social, para elaboração de planos diretores, a morosidade dos processos institucionais, levando algumas camadas menos politizadas da população ao desencantando. Entretanto, outras instâncias de participação e controle social foram criadas pelas Políticas Públicas Brasileiras, sejam os fóruns, conferências, conselhos ou comitês gestores.

Configura-se aqui um *cenário de efetiva participação social na elaboração dos planos diretores, embora com processo institucional moroso para a sua implementação.*

A questão de instrumentos de planejamento e gestão urbana, através dos planos diretores como uma ferramenta para delimitar e restringir o direito de alguns – como o direito de construir e o direito de manter ociosa uma propriedade –, contém um forte conteúdo político e interferem nas relações de poder (SOUZA, 2003, p. 374).

As escalas geográficas contidas nos âmbitos da ação e intervenção, propiciados pelos planos diretores, revelam uma leitura política do espaço social, no trato do planejamento e gestão urbana.

Os instrumentos de planejamento e gestão da política urbana como, por exemplo, a outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir, zoneamento e tributos, expressam a vinculação entre espaço e poder. Essas possibilidades de intervenções urbanas impõem certos deveres para uns e garantia de direitos para outros, como o *direito à cidade para todos*, o direito de não ser segregado, o direito a uma moradia digna.

#### **4.5.4 A gestão social das cidades contemporâneas e os conselhos de desenvolvimento urbano como instrumentos de participação e controle social para ampliação da governança urbana local**

Após quase vinte anos de promulgada a Constituição Federal de 1988, que afirma ser a participação um pressuposto básico para se construir uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, sem preconceitos e sem discriminação, e da criação de vários conselhos setoriais, como canais legítimos para obtenção da capilaridade social da participação, constata-se a pouca efetividade desses instrumentos.

Relacionam-se, a seguir, no Município de Camaçari, os Conselhos Municipais, instituídos legalmente, embora nem todos se apresentem em pleno funcionamento (Quadro 35).

**Quadro 35:** Listagem dos conselhos municipais e sua legislação regulamentadora

<b>Conselho</b>	<b>Legislação Específica</b>
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Lei 614/2003 e 304/1994
Conselho Municipal de Saúde	Lei 369/1997
Conselho do Bem-Estar Social	Lei 286/1993
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Lei nº 479/2000
Conselho Municipal dos Direitos dos Deficientes Físicos	Lei nº 278/1993
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei N. 216/91/233/1992
Conselho Tutelar	Lei nº 328/1995
Conselho Municipal de Turismo	Lei nº 537/2001
Conselho Tutelar do Direito da Criança e do Adolescente	Lei nº 328/1995
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de manutenção e desenvolvimento ensino fundamenta e de valorização ao magistério	Lei n. 394/1998
Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA	Lei nº 678/2005
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 681/2005
Conselho Municipal dos Direitos do Deficiente Físico de Camaçari	Lei nº 278/93

**Fonte:** CAMAÇARI, 2006b, p. 217.

A disputa acirrada, muitas vezes empreendida durante o processo eleitoral de representantes nos organismos gestores das políticas públicas, contrapõe-se ao cotidiano das reuniões dos conselhos.

A lógica da desmotivação, da luta pela sobrevivência, do desejo pessoal pelo poder – não coletivo –, da briga pelo espaço partidário e a fraca atuação de parte dos segmentos eleitos, é constatada na inoperância e desarticulação dos mesmos. É fato concreto que muitos deles nem se instalam após a eleição e regulamentação legal.

A representatividade nesse universo é questionada e remete a reflexão sobre o ato de representar.

A palavra representatividade, já traz na sua etimologia, o entendimento de uma pessoa ou grupo que, como Habermas apresenta, captam as intenções e problemas sociais, sintetizam e transmitem nessas mensagens em nome de uma coletividade ou de uma civilização. O ato de representar exige a capacidade de escuta, interpretação, diálogo, compreensão e comunicação. Aquele que representa é antes de tudo um *ouvidor* das mensagens sociais, um *comunicador* de intenções coletivas, um *mediador* de soluções consensuadas, um *porta voz* de um desejo da sociedade para a outra esfera pública (INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS, 2007, p. 16).

A representatividade dos membros dos conselhos só poderá ser de fato compreendida, quando for construída a partir do amadurecimento e rigor dessa intenção, com responsabilidade ética e transparência nos processos de escolha dos representantes das organizações sociais.

Configura-se aqui um *cenário de pouca efetividade dos organismos gestores de participação e controle social*.

A instituição das Conferências das Cidades e o Conselho de Cidades – CONCIDADES – conformam importantes instrumentos de gestão do território urbano. A partir da criação do Ministério das Cidades – MCIDADES –, em 2002, e a instalação da 1ª Conferência das Cidades, em 2003, inicia-se no País, um processo democrático e autônomo de construção do sistema nacional de políticas públicas urbanas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano – o Sistema Nacional das Cidades.

A partir de um breve olhar na questão da participação social, para a legitimação do processo de elaboração de propostas e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano,

destaca-se a discussão em torno da formação dos novos conselhos das cidades – o CONCIDADES –, que vem substituir o anterior, Conselho de Desenvolvimento Urbano – CONDURB –, com nova composição e formatação.

O CONCIDADES tem atribuições de discutir, propor e deliberar sobre as políticas públicas urbanas de habitação, saneamento – abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais –, regularização fundiária urbana, transporte e mobilidade urbana. Este Conselho Nacional é instalado a partir das Conferências das Cidades nos municípios e estados da federação.

A sua composição, em quatro câmaras temáticas, objetiva discutir as diretrizes das políticas setoriais de Habitação, Programas Urbanos, Saneamento, Transporte e Mobilidade Urbana.

O Plenário é composto por representantes indicados pelo Poder Público, no âmbito federal, estadual e municipal, e de representantes de entidades da sociedade civil de abrangência estadual e / ou regional. A sua formação não é paritária, sendo estabelecida uma proporcionalidade na sua composição de 42,3 % de gestores públicos federal, estadual e municipal e 57,7 % de agentes sociais. Esta superioridade da representação social significa um avanço da luta dos movimentos sociais na busca da sua legitimidade na construção da gestão democrática das cidades.

A representação da sociedade civil é composta por diversas categorias, conforme regulamentação instituída em cada conferência municipal, e de acordo com os delegados escolhidos pelas plenárias nos segmentos respectivos, levadas às conferências estaduais e, por fim, à Conferência Nacional.

Esse processo democrático, que se estabeleceu, tem mobilizado as redes sociais, principalmente, os movimentos populares de uma forma geral. A disputa por espaço nas Conferências Preparatórias tem sido um elemento construtivo da cidadania urbana e governança local em nosso país.

Os delegados da sociedade civil são representados por suas instituições e distribuídos nas seguintes categorias urbanas: movimentos sociais e populares – 26,7 % –, entidades sindicais e de trabalhadores – 9,9 % –, entidades de empresários relacionados à produção e ao

financiamento do desenvolvimento urbano – 9,9 % –, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa – 6 % –, ONGs com atuação na área – 4 % –, Conselhos Federais – 1 %.

Destaca-se o amadurecimento, a articulação, a participação qualificada e grande poder de mobilização das organizações sociais populares, no momento atual brasileiro. O espaço de concertação, construído entre as redes sociais, compreende uma diversidade de protagonistas sociais legitimados pela sua atuação.

A representatividade de organizações, oriundas da luta social, tem acento garantido, atualmente, no CONCIDADES, de forma paritária, assim como as entidades que, tradicionalmente, atuam na questão urbana, como as universidades e entidades de classe de arquitetos, urbanistas, engenheiros, agentes da indústria, dos mercados imobiliários e sindicatos de federações de trabalhadores urbanos, dentre outros.

O movimento popular tem sido representado por organizações como, por exemplo, a Central de Movimentos Populares – CMP –, Confederação Nacional de Associação de Moradores – CONAM –, Federação das Associações de Bairros, Movimento dos Sem Teto, Movimento de Organização Comunitária, Fórum Nacional de Entidades Negras, União Nacional por Moradias Populares – UNMP.

As Conferências foram realizadas a cada biênio – 2003, 2005 e 2007. Os objetivos eleitos para discussão, em cada conferência, dizem respeito às propostas e às diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

As temáticas urbanas abordadas são financiamentos das políticas urbanas no âmbito federal, estadual e municipal; participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e regiões metropolitanas; habitação de interesse social; mobilidade urbana; saneamento básico; programas urbanos; gestão do uso e ocupação do solo urbano; gerenciamento dos recursos financeiros; articulação e interação entre as políticas públicas urbanas em todos os âmbitos; regularização fundiária urbana e rural; reforma agrária e outras.

Este processo de discussão das políticas públicas urbanas tem promovido a capilaridade da participação social na problemática urbana, em todo o território nacional. Os avanços percebidos, a partir das Conferências, são notórios no contexto nacional e local. Instala-se uma

nova cultura de planejamento e discussão das cidades, com diálogo aberto, transparente e controle social. Reflexo disso tem sido a vigilância atenta da sociedade civil, contribuindo na elaboração e no processo de revisão dos planos diretores de Salvador e Camaçari, questionando os métodos de participação das redes sociais urbanas.

A gestão pública urbana dispõe, atualmente, de instrumentos de controle social, recursos financeiros internacionais e federais para a implementação das políticas públicas, entretanto, a captação desses recursos financeiros, para os estados e municípios da federação, não consegue viabilizar a sua atuação facilmente. A capacidade de administração e gerenciamento dos recursos financeiros e fundos criados é o grande desafio para o planejamento e gestão urbana, ora presente nas discussões da temática urbana.

A integração e articulação, a partir da criação das políticas setoriais de habitação de interesse social, de recursos hídricos, de unidades de conservação e de mobilidade urbana, dentre outras, com seus respectivos organismos gestores, fóruns, fundos e regulamentações, constituem-se de palpitante temática urbana, nesse momento, no contexto nacional.

Na discussão da gestão democrática das cidades, a governança e a governabilidade prescindem da interação entre esses instrumentos de planejamento, gestão e gerenciamento.

A articulação e integração entre as políticas públicas locais e as políticas regionais e nacionais, entre as políticas e programas setoriais de desenvolvimento social, de combate à pobreza, de saúde, de educação, de geração de emprego e renda, de energia, dentre outras, são a condição necessária para a construção da sustentabilidade das cidades brasileiras.

Este cenário de planejamento e gestão setorial é desafiador para a gestão pública do território urbano com controle social. A complexidade territorial rebate-se na complexidade do arcabouço político-institucional e jurídico existentes no País, e reflete-se nas condições de sustentabilidade urbana, entendida como a garantia de acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, à mobilidade urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e futuras gerações.

Configura-se, desse modo, o *cenário de complexidade do arcabouço político-institucional e jurídico existentes no País, que se reflete nas condições de sustentabilidade urbana, com a*

*necessidade de articulação e integração entre as políticas públicas locais, regionais, setoriais e nacionais.*

Dentro dessa temática de representatividade dos organismos gestores, ainda em processo de discussão, está a formação de um *Fórum de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano*, com representantes de todos os conselhos municipais setoriais, geridos por um conselho gestor, com atribuições para administrar recursos através do FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano –, que absorveria o recém criado FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outros.

Recentemente, na reunião conjunta e posse os membros dos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente e recursos hídricos – o CEPRAM e o CONERH –, demonstrou-se na prática da ação, a intenção de articulação e interação entre as políticas setoriais estaduais. Experiência esta, que tende a realizar-se, cada vez mais, entre conselhos gestores de um mesmo território, compatibilizando ações e programas conjuntos.

O Fórum de Mudanças Climáticas, criado em 2005, o Conselho Municipal de Transportes a ser reconstituído e o Conselho de Saneamento, a ser instituído, a partir de 2007, deverão integrar as agendas dos Conselhos das Cidades – CONCIDADES.

Destaca-se a experiência, importante, na escolha dos novos membros do Conselho Deliberativo do FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente, realizada em junho de 2007, que teve seu processo eleitoral obtido de forma eletrônica, dentre 450 instituições registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA –, de modo rápido, seguro e transparente. Este conselho é composto por 18 membros e, a partir de 2006, atingiu a paridade entre governo e sociedade.

O poder público federal, com nove conselheiros, está representado com três representantes do MMA, dois do IBAMA, um da Agência Nacional de Águas – ANA – e um do Ministério do Planejamento. A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA – e a Associação nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - ANAMMA –, representam respectivamente os governos estaduais e municipais no âmbito do conselho.

A sociedade civil, com nove conselheiros, está representada por meio de cinco entidades ambientalistas, representantes das cinco regiões hidrográficas do País, do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente –, SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – e o FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

Cada vez mais, o Sistema Nacional de Políticas Públicas expande-se, criando mecanismos e conexões diversificadas, de comportamento complexo, retrato das relações plurais, da multiplicação progressiva das redes de comunicação da sociedade brasileira contemporânea, e reflete a dinâmica urbana das cidades democráticas.

#### 4.6 MATRIZ DA COMPLEXIDADE DE INTERAÇÃO SOCIAL PARA A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL NO LITORAL DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI

Através das experiências relatadas nos itens anteriores e da pesquisa de campo, construiu-se a *matriz da complexidade de interação social para a responsabilidade territorial* (Quadro 36), com a identificação dos agentes intervenientes na construção complexa do espaço urbano da orla de Camaçari. Esta matriz configura o *cenário de interação entre os agentes intervenientes na construção complexa do espaço urbano da orla de Camaçari*.

Destaca-se a participação da sociedade civil organizada, através do avanço democrático dos movimentos sociais e do empoderamento das camadas populares da sociedade, na modificação e ampliação das relações de poder entre esses agentes.

As decisões sobre os rumos do planejamento e gestão de cidades como Camaçari, não é mais somente de responsabilidade do poder público municipal. O respeito com as tomadas de decisão, que afetam o coletivo da sociedade, ganha em qualidade e autonomia, através da cooperação e interação entre as três esferas de poder, da iniciativa privada e da participação qualificada dos agentes sociais, trabalhadores, ambientalistas, religiosos, quilombolas e toda a diversidade sócio-espacial representada na matriz de interação social da responsabilidade territorial.

**Quadro 36:** Matriz da complexidade de interação social para a responsabilidade territorial no litoral do Município de Camaçari

NÍVEIS DE ABRANGÊNCIA	SETOR PÚBLICO	SETOR PRIVADO	SOCIEDADE CIVIL	TRABALHADORES
FEDERAL	MMA, MTur, MCidades IBAMA, ANA, IBGE, ANAI DNPM, UFBA, CEFET, SBTU, INFRAERO	SENAI, SENAC, SESI, SEBRAE, CETIND, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES ABIH, ABRASEL, ABAV, ABRAJET, BRASTOA, ABLA, ABEOC, ABRATURR, ABRACEF, FENAGTUR, FENACTUR	PROJETO TAMAR, Instituto Autopoiésis Brasilis, CREA, IAB, OAB, SBPC, FBOMS	FETAG, MST, FABES, CONDEM, UNMP
ESTADUAL	CONDER DERBA SEPLAN SEDUR / CAR Sec. Est. de Turismo, BAHIATURSA SEMARH / SRH / CRA/ SDFMA. COPEC / SUDIC CBPM EMBASA / CETREL CETEB-CA Consórcio Litoral Norte. Polícia Militar e Ambiental, Corpo de Bombeiros. UNEB, UEFS	FIEB, CLN Empresas do pólo industrial de Camaçari: FORD, Monsanto, Brasken, Caraíba Metais, etc COFIC, PROCIA Millenium, ADEMI, ADIT Bancos estaduais e instituições financeiras regionais, Banco do Nordeste. Entidades de ensino e pesquisa, de empresários e construtores, de classe de profissionais liberais, trade turístico.	ONDAZUL, FUNDIPESCA, ABAS Movimento negro, rádio comunitária, Comunidades tradicionais quilombolas e indígenas. Comitês das bacias hidrográficas, conselho gestores das APAs.	Sindicatos: dos petroleiros, transportes, professores, guias turísticos, metalúrgicos, arquitetos engenheiros, trabalhadores rurais, funcionários públicos, etc. Ass. de Comunidades rurais, extrativistas, agricultores, artesãos. Colônia de pescadores. SINDUSCON, SENGE
MUNICIPAL	Pref. de Camaçari e Avançada da orla, SEPLAN / SEDUC/ SEHAB/ SEDEC/LIMPEC Câmara de Vereadores	Construtoras, loteantes, agentes imobiliários, proprietários fundiários, hoteleiros, agentes de viagem, proprietários de restaurantes, bares, barracas e similares. Vendedores informais. Empresários, comerciantes, industriais.	Moradores da RMS, da aldeia hippie, antigos e novos moradores, veranistas, turistas e visitantes. Guias de turismo. Associações, comunitárias: marisqueiras, pescadores, barraqueiros, bairros, religiosas. Coletivos de jovens e de entidades ambientalistas, clubes e entidades de ensino e pesquisa, ONGs <sup>22</sup> .	Trabalhadores do Pólo industrial de Camaçari, da prefeitura municipal, comerciários, caseiros, Movimento dos Sem Teto

Fonte: Elaboração própria.

Essa matriz da complexidade de interação social da responsabilidade territorial assemelha-se a um caleidoscópio, tal a diversidade de protagonistas, de redes, de atratores e pontos de conexão existentes no território investigado. A cada movimento, novas cores e matizes interagem e misturam-se, amalgamando novas formas, misturando e aderindo ao espectro anterior.

<sup>22</sup> ONGs ambientalistas mais atuantes na área de estudo: SOS Camaçari, SOS Capivara, ECO-IPE, Arborize, IAMBA, APEDEMA, COSMOS, Liga Ambiente, Planeta Água, COOPESCA, GAMBÁ, GÉRMEN, Terra Mirim, Instituto Autopoiésis Brasilis, etc.

Ao acionar os mecanismos de controle social e gestão urbana do território, arranjos institucionais e políticos emergem e multiplicam-se, ampliando pactos territoriais, acordos sociais e políticos. A cada dia mais agentes sociais integram-se a essas redes de interação social e qualificam-se para a gestão da complexidade territorial no Município de Camaçari.

O poder local e a governança do território municipal de Camaçari se dão na articulação competente e qualificada da interlocução entre agentes públicos, sociais e privados, com suas lógicas diferentes e convergentes. Os pactos sociais e territoriais são imprescindíveis para a construção democrática do espaço urbano da orla de Camaçari.

A polilógica existente na dinâmica social, formada pelos protagonistas urbanos, e a diversidade de instrumentos legais de planejamento e gestão territorial, se constituem numa *rede de sustentabilidade urbana*. Como pontos atratores importantes dessa rede, os organismos gestores fortalecem e ampliam as conexões necessárias ao pleno exercício da cidadania, buscando os direitos constitucionais de inclusão social, diminuição da pobreza e melhoria dos indicadores de qualidade de vida urbana.

*Configura-se, desse modo, um cenário complexo de interação social entre os protagonistas, que intervém na construção do espaço litorâneo de Camaçari, constituindo-se de uma rede de sustentabilidade urbana com estímulo a melhoria dos indicadores de qualidade de vida urbana e fortalecimento político da sociedade civil organizada.*

#### 4.7 SÍNTESE DO CENÁRIO PLANEJADO: A DINÂMICA URBANA COM SEUS INSTRUMENTOS LEGAIS E A DINÂMICA SOCIAL COM SEUS PROTAGONISTAS

Abordou-se, neste capítulo, o cenário planejado, para o território pesquisado, nas dimensões política, institucional e jurídica, pelo viés da participação social, nas políticas públicas brasileiras. O histórico e o marco legal do planejamento, a gestão urbana e ambiental, com seus modernos instrumentos de participação e controle social, existentes no território, deram suporte a essa reflexão.

A partir da pesquisa do marco regulatório, configuraram-se os cenários complexos planejados (Quadro 37), e através das experiências participativas, com os instrumentos de gestão social, das políticas públicas urbanas e ambientais, identificaram-se os agentes intervenientes na

construção do território, que se constituiu na *Matriz da Complexidade de Interação Social para a responsabilidade territorial, para a orla do Município de Camaçari* representada no Quadro 36.

**Quadro 37:** Matriz de identificação dos cenários complexos planejados da orla marítima do Município de Camaçari.

No.	Cenário complexo planejado	Segmentos envolvidos	Localização territorial
1	CONQUISTA DA CIDADANIA ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
2	DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL COM DIVERSIDADE SOCIAL E COMPLEXIDADE TERRITORIAL	Todos os segmentos	União, Estado e Município
3	GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	Todos os segmentos	Nações e municípios
4	MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO E SUAS NORMAS DE REGULAMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO	Poder público federal, estadual e municipal	Município, Estado e União
5	PLANEJAMENTO ATÉ A DÉCADA DE 80 DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO SEM INTERFERÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	Poder público federal, estadual e municipal	Estado e Município
6	PLANEJAMENTO COM INCLUSÃO TERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E GESTÃO DE CIDADES DEMOCRÁTICAS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
7	RESPONSABILIDADE SOCIAL COM A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ A PARTIR DA DÉCADA DE 80	Movimentos sociais	União, Estado e Município
8	GOVERNANÇA LOCAL E EMPODERAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL	Sociedade civil organizada	União, Estado e Município
9	COMPLEXIDADE DO CENÁRIO GLOBAL CONFIGURA OS CENÁRIOS COMPLEXOS LOCAIS, E OS CENÁRIOS COMPLEXOS LOCAIS CONFIGURAM A COMPLEXIDADE DO CENÁRIO GLOBAL	Todos os segmentos	Nações e municípios
10	PLANEJAMENTO DA GESTÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO INCIDENTE NO TERRITÓRIO PESQUISADO	Todos os segmentos	União, Estado e Município
11	CENÁRIO PROSPECTIVO MUNDIAL INSUSTENTÁVEL	Todos os segmentos	Nações e municípios
12	CENÁRIO FUTURO DE AQUECIMENTO GLOBAL	Todos os segmentos	Nações e municípios
13	DESENVOLVIMENTO LOCAL DEMOCRÁTICO COM A GESTÃO SOCIAL DOS RECURSOS AMBIENTAIS ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA COM A IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS COMO CONSELHOS, COMITÊS E FUNDOS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
14	IMPLEMENTAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARTICIPATIVAS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
	NECESSIDADE DE GESTÃO SOCIAL INTEGRADA NA APLICAÇÃO E ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
15	APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO COM DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE GESTORES PÚBLICOS E OS AGENTES INTERVENIENTES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO LITORÂNEO	Todos os segmentos	União, Estado e Município
16	MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO E SUAS NORMAS DE REGULAMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL, ESTADUAL E NACIONAL	Todos os segmentos	União, Estado e Município
17	CONFLITO DE INTERESSES INSTALADO	Todos os segmentos	União, Estado e Município

18	AVANÇO CONTINUO E INEXORÁVEL DA OCUPAÇÃO HUMANA COM DESTRUIÇÃO DA VEGETAÇÃO, DOS MANANCIASIS E DEGRADAÇÃO ACELERADA DOS ECOSISTEMAS COSTEIROS, COM O ADENSAMENTO E A OCUPAÇÃO DOS VAZIOS URBANOS AINDA EXISTENTES NO LITORAL DE CAMAÇARI, TANTO POR EMPREENDIMENTOS DE ALTA RENDA, COMO POR INVASÕES DE BAIXA RENDA EM ÁREAS PROTEGIDAS	Todos os segmentos	APAs da orla marítima de Camaçari
19	CONQUISTA DA CIDADANIA POLÍTICA ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	Todos os segmentos	União, Estado e Município
20	INTERAÇÃO DA REDE DE SUSTENTABILIDADE URBANA ATRAVÉS DA FORMALIZAÇÃO DOS ORGANISMOS GESTORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTITUINDO UM ESPAÇO CONTEMPORÂNEO SOCIALMENTE CONSTRUÍDO.	Todos os segmentos	União, Estado e Município
21	NECESSIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS E SEUS INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL REBATIDOS TERRITORIALMENTE NA CONSTRUÇÃO COMPLEXA E MULTIDIMENSIONAL DO TERRITÓRIO. .	Todos os segmentos	União, Estado e Município
22	NECESSIDADE DE TECNOLOGIAS SOCIAIS E METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS PARA AMPLIAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO.	Sociedade civil organizada	União, Estado e Município
23	INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE INTERAÇÃO SOCIAL – COMITÊS E CONSELHOS - COMO ESPAÇO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE DIÁLOGO DAS RELAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA.	Todos os segmentos	União, Estado e Município
24	ARCABUÇO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E JURÍDICO EXISTENTES NO PAÍS, SE REFLETE NAS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DA QUALIDADE DE VIDA URBANA, COM A NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS, REGIONAIS, SETORIAIS E NACIONAIS.	Todos os segmentos	União, Estado e Município
25	INTERAÇÃO SOCIAL ENTRE OS PROTAGONISTAS, QUE INTERVÊM NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO LITORÂNEO DE CAMAÇARI, CONSTITUINDO-SE DE UMA REDE DE SUSTENTABILIDADE URBANA COM ESTÍMULO A MELHORIA DOS INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA URBANA E FORTALECIMENTO POLÍTICO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA..	Todos os segmentos	União, Estado e Município
26	POUCA EFETIVIDADE DOS ORGANISMOS GESTORES DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	Todos os segmentos	União, Estado e Município
27	EFETIVA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES, EMBORA, COM PROCESSO INSTITUCIONAL MOROSO PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO	Todos os segmentos	União, Estado e Município

Fonte: Elaboração própria.

Importantes elementos para a reflexão acerca da dinâmica urbana foram os instrumentos de planejamento e gestão participativa pesquisados. Assim, para entender a dinâmica social, através da identificação dos agentes envolvidos no processo de construção do território, mostra-se a diversidade de protagonistas, interagindo no espaço urbano, seu comportamento dialógico e complexo na obtenção da sustentabilidade urbana.

*A construção complexa de cenários planejados e a matriz da complexidade de interação social* respondem as perguntas iniciais, desta tese, de como o território está sendo planejado? Qual o papel das políticas públicas no desenvolvimento local com inclusão social? Quais os segmentos que interagem na produção do espaço? Qual o pacto territorial com inclusão social possível? Quem são os agentes que decidem pelos cenários destrutivos que geram riscos para a perda da

qualidade de vida urbana ambiental? Quem são os agentes que apostam nos cenários construtivos, cujos efeitos oportunizam um pacto territorial melhor para todos? Quais os conflitos existentes entre os agentes que produzem esse espaço? Qual a lógica existente nos setores público, social e privado na construção do espaço melhor para todos?

Destaca-se o papel dos modernos organismos gestores, como, por exemplo, os Conselhos das Cidades e Comitês de Bacias Hidrográficas e Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. Estes espaços de diálogo, interação permanente e autônoma, entre agentes públicos, privados e sociais, são os legítimos ambientes, para a mediação de conflitos e acordos entre os segmentos atuantes, com suas diferentes lógicas. É a partir desse espaço de concertação que constrói-se o cenário planejado e tendencial positivo, com pactos territoriais e sociais melhor para todos.

A reflexão, que resulta dessa pesquisa, é que o poder local só é legítimo quando o processo é democrático. Embora exista disposição para ocupar o espaço de participação, previsto na legislação, identifica-se ainda dificuldades no exercício da representatividade. A governança urbana, como estratégia política de gestão local, precisa se estruturar melhor e criar as condições para legitimar o espaço político-institucional de diálogo. Portanto, não basta apenas participar do processo, é necessário o amadurecimento e aprofundamento da questão da representatividade nas organizações sociais.

Como visto nas experiências de gestão local, relatadas em todas as suas etapas, descritas anteriormente, observou-se que as redes sociais saíram fortalecidas, Houve aprimoramento técnico e institucional qualificado para todos os envolvidos no processo, existiu um debate democrático e postura inclusiva e ética durante todos os encontros menores ou maiores, e a disseminação de informação técnica e legal foram expandidas para todos participantes.

O paradoxo é legitimar essas instâncias de poder local, como espaço político-institucional de diálogo e interação das políticas públicas, na construção complexa da cidadania. A governabilidade, atributo do Estado, é fundamental nesse processo, para criar as condições de implementação das políticas públicas, e a governança, como atributo da sociedade, necessita de acordos sociais e pactos territoriais comprometidos com o desenvolvimento local sustentável.

O desafio da governabilidade local é a construção social das relações de sustentabilidade e cooperação, ou seja, esse processo legitima-se em função das relações de confiança e reciprocidade estabelecidas entre os participantes envolvidos no processo de construção social do território.

O lugar de poder, antes reservado aos formuladores das políticas públicas e do planejamento tecnocrático, hoje está dividido com a sociedade civil organizada, que ocupa os espaços legalmente instituídos, como por exemplo, os planos diretores, os comitês e os conselhos.

Na prática o que se vê é a morosidade e a burocratização, no processo de incorporação de práticas sustentáveis, no cotidiano da vida das pessoas e das empresas. Ainda muito tímidas são as ações em defesa do patrimônio ambiental e da sustentabilidade urbana. O esgotamento e a rápida deterioração dos recursos indispensáveis, a qualidade de vida urbana das populações são potencializadas, com a velocidade da antropização e degradação ambiental do nosso Planeta Terra.

A complexidade do cenário planejado para o litoral do Município de Camaçari, construído a partir dos instrumentos democráticos de interação social, desenha um espaço político-institucional, dialógico das relações sustentáveis na conquista da cidadania e ilustra a complexidade social local, revelando, em parte, a dinâmica das relações existentes e as respectivas lógicas dos agentes envolvidos na construção social complexa do território.

Cada vez mais, o Sistema Nacional de Políticas Públicas expande-se, criando mecanismos e conexões diversificadas de *comportamento complexo*, retrato das relações plurais, da multiplicação progressiva das redes de comunicação da sociedade brasileira contemporânea, e reflete-se na dinâmica urbana dos lugares, como o espaço litorâneo do Município de Camaçari.

O cenário global configura cenários complexos locais, e os cenários complexos locais refletem a complexidade do cenário global, a sensação que se tem é de estar num caleidoscópio gigante, tal a diversidade de protagonistas, de redes de comunicação, fluxos, atratores e pontos de conexão existentes.

A questão de instrumentos de planejamento e gestão urbana, através dos planos diretores, como uma ferramenta para delimitar e restringir o direito de construir e o direito de manter ociosa uma propriedade contém um forte conteúdo político e interfere nas relações de poder local nas cidades brasileiras (SOUZA, 2003, p. 374).