



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
ESCOLA POLITÉCNICA  
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA – MEAU

**Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental  
na Cidade da Bahia (2005-2008)**

Rosely Moraes Sampaio

Salvador  
2009

ROSELY MORAES SAMPAIO

**Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental  
na Cidade da Bahia (2005-2008)**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana-MEAU/UFBA, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes  
Co-orientadora: Profa.Dra.Maria Elisabete P. dos Santos

Salvador  
2009

ROSELY MORAES SAMPAIO

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GESTÃO AMBIENTAL NA  
CIDADE DA BAHIA (2005-2008)

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Ambiental Urbana.

Salvador, 03 de março de 2009

Banca Examinadora:

Prof. PhD. Luiz Roberto Santos Moraes  
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Prof. Dr. Severino Soares Agra Filho  
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos  
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Profa. Dra. Maria Teresa Franco Ribeiro  
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Salvador  
2009

Às gerações  
futuras:  
Júlia, Ana Luísa,  
Mariana, Juliana,  
Giulia, Beatriz,  
Clara e Pedro.

Ao meu pai,  
Antonio Vaz Sampaio (*in memoriam*),  
com amor.

## AGRADECIMENTOS

Durante a feitura deste trabalho, li e reli o poema *Tecendo a Manhã* de autoria de João Cabral de Melo Neto, com quem aprendi ainda menina-moça nos recantos do interior da Bahia que “um galo sozinho não tece uma manhã”. Por essa razão, antes que este texto se inicie quero expressar, aqui, a minha gratidão.

Ao Deus Eterno em quem não há mudança nem sombra de variação

A minha mãe, Rosa Moraes Sampaio, e aos meus irmãos, Robson Antonio Moraes Sampaio e Nádia Cristina Moraes Sampaio pela partilha nos momentos mais difíceis de realização deste trabalho.

Ao professor Dr. Luiz Roberto Santos Moraes pela orientação a essa pesquisa de mestrado.

A Bete Santos por ter me ajudado a tecer os fios desta manhã chamada dissertação.

Aos professores Maria Tereza Ribeiro e Severino Agra pelas valiosas contribuições feitas ao trabalho durante a realização do Seminário de Pesquisa.

A todos os entrevistados que me emprestaram seus depoimentos, suas impressões acerca do mundo que os cercam para que fosse possível dar sentido a essa investigação.

A Thomaz da Matta-Machado, companheiro de todas as horas, pela alegria da vida cotidiana.

Aos colegas do Curso de Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana, especialmente a Denize Francisca, com quem teci muitas manhãs de alegrias e dores desta jornada.

A Hilda Maria M. Ferreira Conceição, bibliotecária da Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF/PMS, pela imensa ajuda na localização dos documentos institucionais que fundamentaram esse estudo.

Aos colegas da Coordenadoria Central de Produção de Indicadores Urbano-Ambientais – COPI/SEPLAM da Prefeitura Municipal do Salvador pelo aprendizado de todos esses anos.

Aos amigos Liriam e Helânia Castro, Roselita Menezes, Carmita Baltar, Leila Fagundes, Ana Luísa Leite, Vanessa Melo, Thereza Olívia Soares, José Carlos Garcia, Ivan Gargur, Elba Punski e Suzane Costa pelo apoio constante.

Ave Salvador, janeiro de 2009.

## RESUMO

Essa dissertação de mestrado tem por objetivo analisar os conceitos de desenvolvimento sustentável que fundamentaram e instituíram a gestão ambiental no município do Salvador no período de 2005 a 2008. Analisam-se, ainda, os desdobramentos do conceito nas ações do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e no contexto dos possíveis conflitos de interesses entre Estado, Mercado e sociedade civil nessa esfera institucional. Para cumprir tal objetivo, foram analisados os documentos institucionais que fundamentaram a gestão ambiental no período estudado, as atas e resoluções do COMAM e realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente, representantes do movimento ambientalista, ex-ocupantes dos cargos de direção do órgão ambiental do Município e representante político do Poder Legislativo com o propósito de compreender os possíveis conflitos em torno da sustentabilidade no Município de Salvador. A investigação revela que a ação concertada entre o setor empresarial e o Poder Público Municipal tem conseguido perpetuar uma concepção hegemônica de sustentabilidade subordinada à política urbana como resultado dos embates entre os grupos que defendem visões distintas acerca dos recursos naturais e ambientais na Cidade. Revela, ainda, que a sustentabilidade constitui uma noção em disputa que encontra seu correlato nos distintos projetos políticos que orientaram a ação e as escolhas dos agentes no período estudado.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável. Projeto Político. Hegemonia. Estado. Sociedade Civil. Gestão Ambiental.

## ABSTRACT

This dissertation aims at analyzing the concepts of sustainable development that supported and institutionalized the environmental management in the city of Salvador, located in Bahia, within the period of 2005 and 2008. There were also analyzed the implications of the different notions of the concept of sustainable development in the actions of the “Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM” – and in the context of the possible conflicts of interests among the government, market, and civil society in this institutional scope. In order to reach the objective of this research, there were analyzed the COMAM reports and resolutions; the institutional documents that supported the environmental management in the period previously mentioned; the semi-structured interviews applied with members of the COMAM and representatives of the environmental movement; ex-superintendents of city environmental Department and one politician that represents the Municipal Council. The study conducted aimed at understanding the possible conflicts surrounding the sustainability in Salvador, Bahia. This investigation shows that the action planned between the specific economic groups and the public city administration have been able to maintain the concept of sustainable hegemony subordinated to the urban policies as a result of the confronting actions among the groups that protect the different views regarding the natural and environmental resources in the city. The results also show that the sustainability constitutes in notions still in dispute that finds in its reference in the distinctive political projects that guided the action and the choices of the agents in the period studied.

**Keywords:** Sustainable Development. Political Projects. Hegemony. Government. Civil Society. Environmental Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Áreas Arborizadas
ABM	Áreas de Borda Marítima
APA	Área de Proteção Ambiental
APCP	Áreas de Proteção Cultural e Paisagística
APRN	Áreas de Proteção de Recursos Naturais
CAMA	Centro de Arte e Meio Ambiente
CODESAL	Companhia de Defesa Civil de Salvador
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDURB	Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais
CRA	Centro de Recursos Ambientais
CRBIO	Conselho Regional de Biologia
CREA/BA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DS	Desenvolvimento Sustentável
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ERL	Espaço Aberto de Recreação e Lazer
FABS	Federação das Associações de Bairros de Salvador
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Estado da Bahia
GAMBA	Grupo Ambientalista da Bahia
GERMEN	Grupo de Recomposição Ambiental
IAB/BA	Instituto dos Arquitetos do Brasil/Departamento Bahia
IAMBA	Instituto de Ação Ambiental da Bahia
IMA	Instituto de Meio Ambiente do Estado da Bahia
IPAC	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico Nacional
LOUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
OAB/BA	Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Bahia
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PNMA	Política Municipal de Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual de Aplicação
PV	Partido Verde
RA	Região Administrativa
REIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
SAVAM	Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural
SEARA	Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEMADE	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil de Salvador
SEMAP	Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania de Salvador



SEMEA	Secretaria de Meio Ambiente de Salvador
SEPLAM	Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Salvador
SEPLAM	Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador
SESP	Secretaria de Serviços Públicos de Salvador
SETIN	Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura de Salvador
SIM-Salvador	Sistema Municipal de Informações
SINDUSCON/BA	Sindicato da Indústria da Construção Civil da Bahia
SISMUNA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA	Superintendência Municipal de Meio Ambiente de Salvador
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador
SMPG	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUAVE	Superintendência de Áreas Verdes de Salvador
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo de Salvador
UFBA	Universidade Federal da Bahia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 -	Lista de Entrevistados por Ordem Alfabética .....	44
Quadro 02 -	Grade de Coleta dos Dados .....	46
Quadro 03 -	Estruturação Geral do SAVAM .....	91
Quadro 04 -	Transformações na Composição do Plenário do COMAM (1987-2007)	104

## SUMÁRIO

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
1.1.	CIDADES E SUSTENTABILIDADE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	13
1.2.	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	16
<b>II.</b>	<b>APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS URBANAS</b> .....	19
2.1	ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA LEITURA A PARTIR DE CATEGORIAS GRAMSCIANAS .....	19
2.2	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS ....	26
2.3	CIDADES E SUSTENTABILIDADE: NEXOS CONSTITUTIVOS ENTRE O AMBIENTAL E O URBANO .....	37
2.4	A <i>NOVA QUESTÃO URBANA</i> E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS: A CIDADE COMO MERCADORIA .....	42
<b>III.</b>	<b>ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DE PESQUISA</b> .....	48
3.1.	ABORDAGEM DE PESQUISA .....	48
3.2.	PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO.....	49
3.3.	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS EM CAMPO .....	53
<b>IV.</b>	<b>POLÍTICA AMBIENTAL NA CIDADE DA BAHIA (2005-2008)</b> .....	54
4.1.	QUADRO URBANO-AMBIENTAL DA CIDADE DA BAHIA: O OBJETO EM SEU CONTEXTO.....	54
4.2.	O DESENHO INSTITUCIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DO SALVADOR: TRAJETÓRIAS RECENTES .....	62
<b>V.</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM AS AÇÕES DA SMA – SALVADOR</b> .....	74
5.1.	AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DO SALVADOR .....	74
5.1.1	<b>A sustentabilidade ambiental presente nas deliberações da I Conferência Municipal de Meio Ambiente</b> .....	75
5.1.2.	<b>A sustentabilidade ambiental presente nas deliberações da II Conferência Municipal de Meio Ambiente</b> .....	79
5.1.3.	<b>Entre a concepção e o gesto: das deliberações das Conferências à ação do Poder Público Municipal</b> .....	85

5.2	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PDDU DE SALVADOR.....	88
5.2.1	<b>Apresentação da estrutura e conteúdos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU de Salvador</b> .....	88
5.2.1	<b>Considerações gerais sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU</b> .....	96
5.2.3	<b>O Ambiental no Urbano: a noção de sustentabilidade no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU</b> .....	101
5.2.3.1	Entre princípios e diretrizes das políticas ambiental e urbana .....	101
5.2.3.2	Do planejamento e gestão dos recursos ambientais .....	104
5.2.3.3	Entre adensamento construtivo, interesses econômicos e áreas protegidas .....	111
<b>VI.</b>	<b>DA CONCEPÇÃO À AÇÃO: OS CONFLITOS EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM</b> .....	121
6.1	DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – COMAM .....	121
6.2	OS EMBATES EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM .....	132
<b>VII.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	145
	REFERÊNCIAS .....	148
	APÊNDICES.....	159

# I. INTRODUÇÃO

## 1.1 CIDADES E SUSTENTABILIDADE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, consagrou o termo ‘desenvolvimento sustentável’ como um novo padrão de medida da política de desenvolvimento e meio ambiente, colocando-os em termos não contraditórios, como enunciava o debate sobre a questão ambiental nos anos 70. Deste modo, o desenvolvimento sustentável entendido como aquele que se propõe a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer o usufruto das gerações futuras, como proposto no Relatório Brundtland, “consagrou o termo desenvolvimento sustentável como um campo de reconhecimento da ‘crise ambiental’ em escala planetária e como uma proposição para conciliação e consenso entre a crítica ambiental e a sociedade industrial” (ZHOURI, LASCHEFSKI e PEREIRA, 2005, p.13-14).

Ao contrário da perspectiva hegemônica que sustenta que a duração das cidades circunscreve-se a um conjunto de atributos técnicos, ou, nas palavras de Acselrad (2001, p.22) reduzem os grandes desafios urbanos às possibilidades de “modernização ecológica das cidades”<sup>1</sup>, a argumentação produzida nesta dissertação de mestrado toma como ponto de partida que o debate sobre o meio ambiente precede o reconhecimento de que não se trata de uma realidade objetiva ou uma instância separada das dinâmicas sociais e políticas da sociedade, tal como entendem Zhouri, Laschefski e Pereira (2005), mas uma arena de conflitos e contradições delimitado pela distribuição desigual do acesso aos bens ambientais e pelas distintas formas sociais de apropriação e uso da base material de reprodução existentes no espaço urbano. Neste debate, as cidades enquanto *lócus* privilegiado da acumulação do capital constitui-se em um palco de ação para que grupos sociais vinculados a projetos políticos distintos expressem suas visões acerca da sustentabilidade urbana. Portanto, pensar sobre as relações entre o homem e os recursos ambientais na cidade exige reconhecer como tais relações são atravessadas pelo poder,

---

<sup>1</sup> Segundo Acselrad (2001), trata-se do processo pelo qual as instituições políticas procuram conciliar o crescimento urbano com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Tal abordagem, é em essência, compatível com o chamado “pensamento único urbano”, que exige das cidades que se ajustem aos propósitos tidos por inelutáveis da globalização financeira. A chamada “inserção competitiva” é, neste ideário, evocada para pressioná-las a se transformarem em espaços autônomos em disputa – inclusive pela via da afirmação de seus atributos “ambientais” – por investimentos nos mercados internacionalizados.

considerando que “tudo que é humano é político, no sentido de que é permeado por relações de poder”, como elabora Wolff (2007, p.71).

Nesse sentido, a subordinação da política à técnica<sup>2</sup> tem sido a tônica da maioria das análises sobre a questão ambiental. Em outros termos, é a hegemonia da técnica. Foladori (2001) afirma que a perspectiva técnica é claramente presente na literatura especializada quando reduzem os problemas ambientais a três grupos fundamentais: poluição, depredação e excesso de população<sup>3</sup>. E destaca o autor, “nesses três casos, há uma questão técnica como denominador comum: os limites físicos com os quais o ser humano se defronta em seu desenvolvimento” (FOLADORI, 2001, p.17). Aqui reside o ‘esquecimento’ da política: os problemas ambientais são reduzidos a problemas técnicos. Deste modo, a técnica silencia a política. “Não é mais a política quem decide, é a técnica”, afirma Wolff (2007, p.73).

Trazendo esta discussão para uma organização sócio-espacial específica como a cidade, crê-se que os desafios à sustentabilidade são ainda mais difíceis de serem defrontados, especialmente nos países em desenvolvimento que enfrentam os efeitos da urbanização acelerada e tardia. Deste modo, “trata-se não apenas de pensar a base material das cidades – que já reflete as relações sociais – mas as próprias relações socioculturais, as relações de urbanidade” (GRAZIA e QUEIROZ, 2001, p.14). Nas palavras de Acselrad (2001) e de Foladori e Tomasino (2000) é necessário reconhecer que este debate ultrapassa as soluções técnicas para resolver os problemas ambientais e exige trazer a sustentabilidade para o campo das relações sociais, conferindo uma dimensão política à análise acerca das relações entre a sociedade e a base material da sua reprodução.

---

<sup>2</sup> Técnico é aqui entendido em dois sentidos complementares, como esclarece Wolff (2007). “De um lado, os aparelhos, as máquinas, a tecnologia, que supostamente resolvem todos os problemas. O argumento é o seguinte: de qualquer jeito, o progresso técnico é inelutável, não há nada a fazer nem a favor nem contra [...] Mas ‘técnico’ também pode ser entendido em outro sentido. Não mais no sentido do progresso tecnológico, mas no sentido de adaptação racional dos meios para um fim determinado, no sentido em que se fala em solução técnica para problemas humanos: é geralmente a solução mais simples e, consequentemente, a mais administrativa, burocrática” (WOLFF, 2007, p.73).

<sup>3</sup> No caso da poluição, são os limites impostos por um ritmo de reciclagem da natureza menor que aquele requerido pela sociedade humana. É a natureza defrontada com o ser humano, ou são as leis da natureza que se defronta com as leis da sociedade, daí a relação técnica. No caso da depredação, trata-se do limite que a natureza impõe à reprodução da matéria, ou da espécie viva, aos ritmos demandados pela sociedade. Novamente, trata-se de um enfrentamento de ritmos naturais e ritmos sociais; outra vez um problema técnico. No terceiro caso, como excedente de população está se referindo ao fato de que a natureza apresenta limites ao abastecimento de alimentos e de outros recursos a uma população carente. Nos três casos, são limites físicos que se colocam diante do desenvolvimento social. Nos três casos, o problema ambiental se apresenta como se fosse um problema técnico (FOLADORI, 2001).

Deste modo, esta dissertação de mestrado inscreve-se no vasto campo das preocupações acerca da sustentabilidade urbana que se debruçam sobre as múltiplas e complexas relações entre o homem e os recursos ambientais existentes no espaço urbano<sup>4</sup>. Constitui, portanto, objeto desta investigação o conceito de desenvolvimento sustentável presente na gestão ambiental em Salvador nos anos 2005 a 2008, período que conjuga alguns esforços na tentativa de institucionalização de uma agenda pública ambiental para o Município.

Constitui objetivo geral deste estudo analisar os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes na gestão ambiental no município do Salvador no período de 2005 a 2008. Pretende-se, ainda, alcançar os seguintes objetivos específicos: i) Analisar os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes nos documentos institucionais que fundamentam e instituem a gestão ambiental do município de Salvador-BA; ii) Analisar como o conceito de desenvolvimento sustentável se desdobra nas ações do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e no contexto dos possíveis conflitos de interesses entre Estado, Sociedade Civil e Mercado; e iii) Referir o conceito de sustentabilidade aos distintos projetos políticos e de cidade que o consubstancia.

O problema central desta investigação está formulado a partir do seguinte questionamento: *Quais os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes na gestão ambiental implementada pela Superintendência Municipal de Meio Ambiente - SMA do Município do Salvador?* Como desdobramento deste questionamento, indaga-se: (i) *em que medida tais conceitos se materializam nos documentos institucionais que fundamentam as ações da SMA;* (ii) *em que medida os referidos conceitos se fazem presentes nas ações do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM?*

Para tanto, parte-se do pressuposto que os documentos institucionais analisados fundamentam-se em um conceito de sustentabilidade que busca relacionar as dimensões econômica, sócio-ambiental, político-institucional e cultural. No entanto, as ações em curso revelam dificuldades em articular as referidas dimensões, sobretudo, pelo fato de que uma política ambiental requer uma ampla articulação entre as demais esferas da Administração Pública Municipal, o que significaria romper com a fragmentação política e administrativa da gestão urbano-ambiental no interior da máquina

---

<sup>4</sup> As preocupações que deram origem a esta investigação de mestrado são tributárias da minha participação na condição de pesquisadora no Grupo de Estudos sobre Águas, Ambiente e Sociedade – Grupo ÁGUAS/Escola de Administração da UFBA, coordenado pela Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.

governamental e criar condições para a realização de ações articuladas no âmbito da própria Prefeitura, associadas às demais políticas públicas municipais. Significaria, talvez, romper com a compreensão de que a responsabilidade pela gestão ambiental é atribuição exclusiva de um órgão da gestão municipal, uma vez que uma gestão sustentável requer a articulação de níveis e dimensões que perpassam as distintas estruturas e escalas da gestão pública. Ademais, pressupõe-se que as noções de sustentabilidade em foco resultam do embate entre os distintos interesses e visões de mundo em torno dos usos dos recursos ambientais, particularmente aqueles que envolvem o solo urbano em decorrência do destacado papel que o capital imobiliário e o setor da construção civil possuíram na economia urbana durante todo o período analisado. No caso específico deste estudo, as visões acerca da sustentabilidade se expressam de variadas formas nas deliberações das conferências de meio ambiente analisadas, nas disputas políticas empreendidas no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e no cotidiano das ações realizadas pelo grupo político à frente da Prefeitura Municipal de Salvador.

## 1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

Em seu conjunto, este trabalho monográfico estrutura-se em sete capítulos, incluindo esse capítulo introdutório, e obedece a seguinte ordem de estruturação:

Os fundamentos teóricos que apoiaram a investigação acerca dos conceitos de desenvolvimento sustentável presentes na gestão ambiental do município do Salvador no período estudado são discutidos no Capítulo II. Em virtude das distintas possibilidades de interpretação da complexa relação entre o Estado e a Sociedade Civil na formulação das políticas ambientais, recorre-se ao marco teórico conceitual gramsciano, especialmente a noção ampliada de Estado, que associa sociedade civil e sociedade política, e do conceito correlato de hegemonia. Este debate de natureza conceitual se torna ainda mais pertinente no atual contexto de (re)valorização da sociedade civil, centrado em uma formulação discursiva que dissocia sociedade civil e sociedade política e redefine os sentidos da participação na cena pública. Ainda no âmbito deste marco conceitual, incorpora-se ao debate sobre desenvolvimento sustentável o conceito de projeto político, presente nos trabalhos de Dagnino, que pode ser traduzido pela noção de ‘concepção de mundo’, inspirada do pensamento gramsciano. Deste modo, associam-se projetos de sociedade e projetos políticos,



elementos em permanente disputa no processo de construção democrática. Com o objetivo de trazer o debate sobre a sustentabilidade para o espaço urbano, *locus* privilegiado da acumulação do capital, discute-se os nexos constitutivos entre o ambiental e o urbano sintetizados nos discursos da sustentabilidade urbana, que, nas palavras de Acsehrad (2007), constitui a entrada do meio ambiente no discurso sobre as políticas urbanas e as múltiplas tentativas de equacionamento dos problemas urbanos. Discute-se, ainda, acerca das estratégias discursivas que sustentam as políticas de renovação urbana cujo fundamento é a cidade enquanto uma específica e complexa mercadoria.

No capítulo III apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para investigar os significados que são atribuídos ao desenvolvimento sustentável – materializados nas atribuições de sentidos conferidos ao conceito - pelos distintos agentes que participaram do processo de institucionalização de uma política pública ambiental para Salvador no período que se estende de 2005 a 2008.

O quadro urbano-ambiental da cidade do Salvador e o desenho institucional da gestão ambiental no Município desde o governo do prefeito Mário Kérstesztz, no final dos anos 80 até os dias atuais, são analisados no Capítulo IV. A trajetória das ações empreendidas pelos distintos grupos políticos que estiveram à frente da Prefeitura Municipal do Salvador no período supracitado revelam que os distintos projetos políticos e os interesses representados por tais grupos conformaram as tentativas de institucionalização de uma agenda pública ambiental para o Município.

No Capítulo V são analisados os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes nos documentos institucionais que fundamentaram e instituíram a gestão ambiental no Município no período estudado. O capítulo encontra-se subdividido em duas partes. Na primeira, são analisados os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes nas deliberações das I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente realizadas nos anos de 2005 e 2007, respectivamente. Observa-se que as deliberações das conferências realizadas produziram pouco ou nenhum efeito nas ações empreendidas pelo Poder Público Municipal, o que indica que a eficácia deliberativa deste espaço institucional esteve durante todo o período estudado subordinada à correspondente vontade política do grupo à frente da Prefeitura Municipal de Salvador. A análise do conceito de desenvolvimento sustentável presente no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU aprovado na gestão do prefeito João Henrique B. Carneiro compõe a segunda parte do Capítulo V. Após a apresentação da estrutura e

conteúdos do Plano Diretor, inicia-se a análise do processo de revisão do referido Plano e dos significados da sustentabilidade ambiental presente nesse instrumento de planejamento urbano. Nesta seção, os princípios e diretrizes norteadores da política ambiental são confrontados com os instrumentos de política ambiental e urbana dispostos no Plano e com as ações empreendidas pelo Poder Público Municipal.

Os conflitos em torno da sustentabilidade ambiental no Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, principal instância de formulação das políticas públicas ambientais no Município constituem objeto da análise descrita no Capítulo VI. A partir das atas das sessões ordinárias e extraordinárias realizadas no período estudado, das resoluções expedidas pelo COMAM e das entrevistas realizadas com membros do Conselho, investiga-se os desdobramentos do conceito de desenvolvimento sustentável nas ações realizadas neste espaço institucional. A sustentabilidade ambiental configura-se como uma noção em disputa entre os segmentos da sociedade representados no COMAM, revelando distintas compreensões acerca da função que os recursos ambientais exercem na cidade.

Por fim, no capítulo VI reúnem-se as considerações finais ao estudo e, em seguida, as referências bibliográficas que deram suporte a esta dissertação de mestrado.

## II. APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS URBANAS

### 2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA LEITURA A PARTIR DE CATEGORIAS GRAMSCIANAS

Os anos 90 marcaram o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a Sociedade Civil na formulação das políticas públicas. Se, por um lado, desde o final dos anos 70, os países da América Latina vêm experimentando em ritmos e cronologias distintas o aprofundamento do processo democrático, por outro, é preciso reconhecer a existência de distintos projetos políticos em disputa cujos marcos discursivos orientam a relação entre o Estado e a sociedade civil. A incorporação de novos sujeitos políticos (inclusive como resultado do questionamento da condição de classe subalterna), a visibilidade das lutas pela democratização, o questionamento da relação instrumental entre homem/natureza e o reconhecimento de temas considerados como excluídos da agenda pública são faces deste processo de redemocratização.

Cumprir um papel fundamental neste processo a atuação dos movimentos sociais em geral e o movimento ambientalista em particular (por trazer para o centro do debate as questões ambientais que não constituíam a pauta dos demais movimentos sociais), que não se esgota no sistema político, mas envolvem amplas questões como raça, gênero, desigualdades sociais, reforma urbana, estendendo-se às questões ambientais e as lutas pela introdução de princípios democráticos nas relações entre sociedade e natureza. A ampliação dos espaços públicos - institucionalizados ou não - tem demonstrado que a atuação destes movimentos não está centrada apenas na construção da agenda das políticas públicas a partir de um conjunto de demandas localizadas, mas também na invenção de um fazer político que implique na redefinição das ‘regras do jogo’ deste mesmo sistema.

No entanto, as transformações mundiais ocorridas nos planos da política e da economia, desde o início dos anos 90, marcam um processo de encolhimento do Estado e primazia da economia, uma confluência perversa<sup>5</sup> entre projetos políticos que

---

<sup>5</sup> Dagnino (2005) define como campo de confluência perversa o encontro entre o projeto democratizante e o projeto neoliberal que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos 1980. Neste sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva que os dois projetos apresentam é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais.

deslocam os significados de categorias – como democracia, participação, cidadania, sociedade civil, sustentabilidade - estabelecendo, assim, uma disputa pela ressignificação destes conceitos e, conseqüentemente, a redefinição de práticas que passam a estruturar o conjunto das relações sociais. No plano político, a disputa pela ressignificação implica em reconhecer como tais noções ancoram estratégias discursivas e projetos políticos em disputa. Nesse contexto, o projeto neoliberal estabelece uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, construindo uma concepção de Estado minimalista, de privatização e negação da política. Fundamenta este projeto a crítica ao Estado burocrático, crítica essa que situa a sociedade civil e a sociedade política em campos distintos, em posições dicotômicas. Esta concepção reducionista é construída sob a égide de um discurso renovado que enaltece a primeira como um pólo de virtude cívica e, não por acaso, desconsidera a complexidade da disputa pela construção democrática no interior do próprio Estado e da sociedade civil.

Cumprе ressaltar que o projeto político neoliberal tem sido alvo de permanente contestação, especialmente pelos movimentos sociais, intelectuais e partidos políticos que organizam propostas alternativas dissidentes que pretendem desmanchar os consensos organizados em torno do ‘pensamento único’. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) traduzem os termos da complexa disputa pelo avanço democrático, que implica na expansão do conceito de democracia e de política, portanto, ultrapassa a representação garantida pelo voto direto e incide no aprofundamento e ampliação para novas esferas da vida pública.

[...] é um processo complexo, desigual e contraditório, distinto em forma e ritmo em cada nação, determinado tanto pelas especificidades históricas locais, regionais e nacionais, como pelas condições criadas pela globalização e pela intervenção de agências multilaterais, redes internacionais de ONGs e movimentos sociais alternativos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.7).

O que efetivamente está em disputa é a constituição de parâmetros capazes de alterar compreensões reducionistas, portanto, privatistas, de democracia e de política, esta última entendida como uma dimensão constitutiva da vida social. Como afirma Coutinho (2005, p.02), “no mundo atual, boa parte da batalha das idéias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as

---

Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam similaridade significativa.

correntes ideológicas, da direita à esquerda”. O autor adverte que o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas, sim, que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. A hipocrisia consiste em que, com extrema freqüência, essa palavra – ainda que dita com ênfase – não significa absolutamente o que a história da humanidade e o pensamento político entenderam e entendem por democracia<sup>6</sup> (COUTINHO, 2005). Sendo assim, “o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p.15). Nas palavras de Santos e Avritzer (2002), é a constituição de uma concepção de democracia como gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade que está no centro da disputa e é tributária das concepções contra-hegemônicas de democracia.

A relação entre o Estado e a sociedade civil constitui um campo permanente de formação e superação de equilíbrios instáveis em que situa a luta pela hegemonia, indicando que este processo é sempre permeado por tensões, conflitos e interesses distintos, projetos políticos divergentes e uma relação permanente entre sociedade civil e sociedade política.

O conceito de Estado ampliado em Gramsci ocorre em dois planos, de acordo com Ligouri (2003). Por um lado, ressalta o autor, tem-se a compreensão da nova relação entre política e economia que se inicia com a Primeira Guerra Mundial e se reforça enormemente depois da crise de 1929 e, por outro, tem-se a compreensão da nova relação entre sociedade política e sociedade civil, entre força e consenso, direção e dominação, coerção e hegemonia, que é desenvolvida a partir tanto da reflexão gramsciana sobre a história da Itália na era das Comunas quanto do estudo das diferenças existentes entre “Oriente” e “Ocidente” (LIGOURI, 2003).

Neste contexto, Gramsci desenvolve sua concepção de Estado ampliado, estuda o papel, a complexidade e as articulações internas entre a sociedade civil e a sociedade política sem perder de vista o papel determinante da estrutura e o papel que o Estado (no sentido restrito) ocupa numa determinada sociedade. Sendo assim, a concepção de Estado em Gramsci, funda-se nos ‘aparelhos privados da hegemonia’, o que leva o autor

---

<sup>6</sup> “É curioso observar que até mesmo a ditadura militar brasileira, que durante 21 anos nos infelicitou, violando sistematicamente a democracia, jamais se apresentou como antidemocrática; ao contrário, apresentou-se sempre como uma ‘revolução’ que defendia a ‘democracia’ contra o ‘comunismo totalitário’, o que era evidentemente uma pura mistificação ideológica” (COUTINHO, 2005, p.1).

a distinguir duas esferas fundamentais da superestrutura: a *sociedade política* e a *sociedade civil*<sup>7</sup>. A sociedade política é formada pelo conjunto dos mecanismos por meio do qual a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, visando a dominação e envolvendo as instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc. Agrupa, portanto, o conjunto das atividades da superestrutura que estão relacionadas com a função de coerção e administração do aparelho do Estado, que é controlada por um grupo intelectual bem definido – as burocracias executiva e policial militar<sup>8</sup>. Já a categoria política sociedade civil é formada, principalmente, pelo conjunto das organizações “privadas” e voluntárias responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, que visa à direção e envolve o sistema escolar, as Igrejas, as empresas, as organizações profissionais e sociais, os partidos políticos, os sindicatos e a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa).

A concepção de sociedade civil em Gramsci distingue-se daquela apresentada na obra de Marx. O conceito hegeliano de sociedade civil é o ponto de partida das concepções de Marx e Gramsci, no entanto, “a sociedade civil é, pois, considerada por Marx como o conjunto da estrutura econômica e social de um período determinado. Refere-se à concepção hegeliana, que compreende, na sociedade civil, o complexo das relações econômicas e a formação das classes sociais” (PORTELLI, 1977, p.20). A concepção gramscista é distinta da concepção marxista. A sociedade civil pertence à superestrutura e corresponde ao conjunto dos organismos ditos “privados”, à função da hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade (PORTELLI, 1997)<sup>9</sup>. Deste modo, a concepção ampliada de Estado em Gramsci é constituída da sociedade política mais a sociedade civil, ou seja, ‘hegemonia encouraçada de coerção’. A concepção de Estado-força (presente nas teorias do seu tempo) é superada por Gramsci

---

<sup>7</sup> Segundo Semeraro (1999), Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil: um de caráter economicista e liberal, o outro de caráter totalitário e organicista. Para evitar os perigos do “economicismo” e da “estadolatria”, Gramsci defende uma relação dialética de “identidade-distinção” entre sociedade civil e sociedade política, duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática.

<sup>8</sup> Para uma análise detalhada do papel que ocupa os quadros profissionais no interior da burocracia estatal, ver Miliband (1982).

<sup>9</sup> Esta interpretação contraditória da noção de sociedade civil em Hegel explica-se, sugere Portelli, em virtude da concepção bastante extensiva que possui a noção de Sociedade Civil em Hegel. Se esta corresponde mais frequentemente à estrutura sócio-econômica (interpretação de Marx), Norberto Bobbio observa que Gramsci inspirou-se essencialmente em certos trechos de *A Filosofia do Direito*, onde Hegel compreende também, no seio da sociedade civil, as associações políticas e sindicais, as corporações, que constituem “o conteúdo ético do Estado”. Encontra-se aí a definição gramscista da sociedade civil, a das “organizações ditas privadas” que são o “conteúdo ético” do Estado (PORTELLI, 1977, p.20).

que avança em direção à concepção de política-hegemonia, estabelecendo o par conceitual Estado e sociedade civil. Entende-se, portanto, que somente sob a ótica da dimensão política do conceito de sociedade civil em Gramsci - que se distingue fundamentalmente da noção empregada comumente de ‘terceiro setor’ - é possível compreender a luta e o exercício da hegemonia de uma classe sob o conjunto da sociedade.

O campo de atuação da sociedade civil é vasto, complexo e compreende, sobretudo, o domínio da ideologia<sup>10</sup>, como ressalta Portelli (1977), para quem a sociedade civil pode ser considerada sob três aspectos complementares: como ideologia da classe dominante – ela abrange todos os ramos da ideologia, da arte à ciência, incluindo a economia, o direito, etc. Como concepção de mundo – difundida em todas as camadas sociais para vinculá-las à classe dirigente, ela se adapta a todos os grupos; advém daí seus diferentes graus qualitativos: filosofia, religião, senso comum e folclore. E, por fim, como direção ideológica da sociedade, articula-se em três níveis essenciais: a ideologia propriamente dita, a “estrutura ideológica” – isto é, as organizações que a criam e difundem -, e o “material” ideológico que correspondem aos instrumentos técnicos de difusão da ideologia (sistema escolar, *mass media*, bibliotecas, etc.) (PORTELLI, 1977). Dois “agentes” assumem o papel de elaboradores do consenso entre as distintas forças políticas presentes na sociedade: os partidos políticos, nas palavras de Gramsci (1978), o moderno príncipe, enquanto organizador da vontade coletiva<sup>11</sup> e os intelectuais que constituem o elo entre a estrutura e a superestrutura que forma um bloco histórico. Exercem, portanto, a função de dirigentes, são os “funcionários da superestrutura” e estão ligados organicamente a uma classe social. Como nos lembra Semeraro (1999), o novo conceito de Estado deve, portanto, resultar da composição de elementos políticos e sociais, da força das instituições e da liberdade dos organismos privados, da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada.

Embora constituam ‘dois grandes planos superestruturais’, existe uma relação de identidade-distinção entre a sociedade civil e a sociedade política. A diferenciação

---

<sup>10</sup> Gramsci (1989) define ideologia como o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individuais e coletivas.

<sup>11</sup> O moderno príncipe, o mito-príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto: só pode ser um organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já tenha se iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação. Este organismo já é determinado pelo desenvolvimento histórico, é o partido político: a primeira célula na qual se aglomerariam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais (GRAMSCI, 1978).

refere-se à função e a materialidade própria, como será discutido, a seguir, por Coutinho (2003), enquanto a identidade se dá pelo caráter orgânico da relação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Dois aspectos de diferenciação destas duas esferas são apresentados por Coutinho (2003). O primeiro refere-se à diferença na *função* que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Ambas, sociedade civil e sociedade política formam o Estado. Neste sentido, servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Segundo Coutinho (2003, p.128), o *modo* de encaminhar essa promoção ou conservação varia nas duas esferas supracitadas. No âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a *direção política* e o *consenso*; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma *ditadura*, ou mais precisamente, uma *dominação* mediante a *coerção* (COUTINHO, 2003, p.128, grifos do autor).

O segundo ponto de diferenciação existente entre as duas esferas é que se distinguem por uma *materialidade (social-institucional) própria*. Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado, os portadores materiais da sociedade civil são os ‘aparelhos privados de hegemonia’, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. Em síntese, a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação política – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia<sup>12</sup> (COUTINHO, 2003, p.129). Em prefácio ao livro de autoria de Semeraro (1999), Coutinho afirma que a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas juntamente com a “sociedade

---

<sup>12</sup> De acordo com Portelli (1977), a origem do conceito de hegemonia é a obra e ação política de Lênin. Citando Gramsci, o autor afirma que “é a maior contribuição teórica de Ilitch (Lênin) à filosofia da práxis” (PORTELLI, 1977, p.63-65). A distinção fundamental entre a concepção gramscista e leninista de hegemonia reside na preeminência da direção cultural e ideológica. Para Lênin, o problema essencial é a derrubada, pela violência, do aparelho do Estado. Gramsci situa na sociedade civil o terreno essencial da luta contra a classe dirigente – o grupo que a controla é hegemônico e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia, estendendo-a ao conjunto do Estado (sociedade civil mais sociedade política) (PORTELLI, 1977).



política” ou o “Estado-coerção” um dos seus inelimináveis momentos constitutivos (COUTINHO in SEMERARO, 1999).

Outra contribuição a este debate é feita por Williams (1999). O autor distingue os conceitos de cultura e ideologia do conceito gramsciano de hegemonia. Esclarece que a distinção fundamental entre eles é que o conceito de hegemonia rejeita o equacionamento da consciência com o sistema formal articulado que pode ser, e habitualmente é, abstraído como ideologia. Não exclui, é claro, os significados, valores e crenças formais e articulados, que uma classe dominante desenvolve e propaga. Mas, não os equaciona com a consciência, ou, antes, não reduz a consciência a eles (WILLIAMS, 1999, p.113). Na argumentação proposta por Williams (1999), o autor dá uma pista fundamental para compreensão do conceito de hegemonia, qual seja: é no reconhecimento da totalidade do processo que o conceito de “hegemonia” vai além da “ideologia”:

[A hegemonia] é todo um conjunto de práticas e expectativas, sobre a totalidade da vida: nossos sentidos e distribuição de energia, nossa percepção de nós mesmos e nosso mundo. É um sistema vivido de significações e valores – constitutivo e constituidor – que, ao serem experimentados como práticas parecem confirmar-se reciprocamente. Constitui, assim, um senso da realidade para a maioria das pessoas na sociedade, um senso de realidade absoluta, porque experimentada, e além da qual é muito difícil para a maioria dos membros da sociedade movimentar-se, na maioria das áreas da sua vida (WILLIAMS, 1999, p.113).

Ainda segundo o autor, a hegemonia vai além da cultura, em sua insistência em relacionar todo o processo social com distribuições específicas de poder e influência. “Dizer que os homens definem e modelam suas vidas só é verdade como abstração”, destaca Williams (1999, p.112). Em toda sociedade concreta há desigualdades específicas nos meios, e, portanto, na capacidade de realizar esse processo. Desse modo, Gramsci introduziu o reconhecimento necessário do domínio e subordinação naquilo que ainda deve ser reconhecido como todo um processo (WILLIAMS, 1999).

O conceito de hegemonia envolve um “processo de articulação de diferentes interesses em torno da gradual e sempre renovada implementação de um projeto de transformação da sociedade”, destaca Dagnino (2000, p.66). Ressalta a autora que a dimensão da cultura é fundamental neste processo por requerer, num sentido muito forte, o que Gramsci denominou de *reforma intelectual e moral*, bem como é no terreno da cultura que o consentimento ativo – o modo específico de operação da hegemonia, que define o conceito e o distingue da dominação, é produzido (ou não). Neste sentido,

conclui Dagnino (2000, p.66-67) “é, portanto, por meio do conceito de hegemonia que Gramsci formula uma nova maneira de pensar a relação entre cultura e política, na qual a primeira se torna radicalmente constitutiva da segunda”.

As complexas relações entre o Estado e a sociedade civil analisadas sob a ótica gramsciana nos permitem concluir que a afirmação de um projeto hegemônico é sempre conflitivo e permeado por tensões entre interesses e projetos políticos em disputa pela direção da sociedade. A hegemonia, entendida como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer a direção das políticas públicas ambientais num dado contexto histórico, também encontra outras formas econômicas, políticas e morais que disputam a direção desta política. Tais alternativas - em alguns casos chegam a caracterizar-se como contra-hegemônicas - disputam concepções distintas de sociedade, colocando no centro do debate a democratização das relações sociais, sobretudo aquelas mediadas pelos recursos ambientais. Para os fins desta dissertação, constituem, portanto, as lutas pela construção de um amplo debate político que extrapola as tentativas de resolução técnicas e gerenciais propostas pela concepção hegemônica de desenvolvimento e que exige reconhecer as múltiplas relações entre o homem e a base material de sua reprodução.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Em princípios dos anos 70 do século XX, já se podia visualizar quatro posições a respeito da problemática ambiental, segundo Foladori e Tomasino (2000). De um lado, estavam os catastrofistas para quem a continuação do ritmo de crescimento levaria, no decorrer do século XXI, a uma catástrofe ecológica e humana, devido, principalmente, a escassez de recursos naturais. Por outro lado, estavam os tecnocratas otimistas, os cornucopianos que defendiam a inesgotável fonte da natureza e o eficaz mecanismo de mercado como regulador do uso dos recursos naturais. Há, ainda, os ecologistas que frente à crise da sociedade industrial advogava uma “volta ao passado”, reivindicação romântica da vida rural em pequenas comunidades autosustentáveis. Para deslindar destas posições, surgiram as concepções alternativas que pretendem apontar uma saída “viável” ao capitalismo, dentre as quais situam o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável (FOLADORI e TOMMASINO, 2000). Ignacy Sachs

formulou os princípios básicos do ecodesenvolvimento<sup>13</sup> que envolvem seis aspectos que deveriam guiar os caminhos do desenvolvimento: (a) satisfação das necessidades básicas; (b) a solidariedade com as gerações futuras; (c) a participação da população envolvida; (d) a preservação dos recursos naturais; (e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; (f) programas de educação (BRUSEKE, 1998). Segundo Machado (2000), o conceito de ecodesenvolvimento propunha articular as questões do desenvolvimento econômico à proteção da natureza, adequando o uso racional dos recursos naturais, mediante novas tecnologias, aos padrões socioculturais das comunidades humanas em distintas partes do mundo. Esse conceito implicava uma crítica à moderna sociedade industrial e propunha uma alternativa às políticas de desenvolvimento econômico, vigentes desde o pós-guerra, tanto para os países centrais como para os periféricos. Imputava aos ditames da acumulação capitalista extensiva e suas fórmulas homogeneizadoras a origem da dicotomia entre o *subdesenvolvimento* e o *superdesenvolvimento*.

Nas últimas décadas, o conceito de “desenvolvimento sustentável” tem servido para ancorar inúmeros discursos voltados para a constituição socialmente legitimada da chamada “questão ambiental” (CARNEIRO, 2005). No rastro das inquietações produzidas pela publicação de *The Limits to Growth*, em 1972<sup>14</sup>, que preconizava a finitude dos recursos naturais em virtude de sua utilização predatória, a noção de Desenvolvimento Sustentável surge como sendo capaz de compatibilizar a relação entre desenvolvimento e ambiente. Tal como tematizada pelo Relatório Brundtland - “atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.46) - a noção de desenvolvimento sustentável considera necessário e possível compatibilizar o crescimento econômico, associado à diminuição constante das desigualdades sociais e a preservação dos recursos naturais<sup>15</sup>. Sendo assim, a polarização do debate que

---

<sup>13</sup> Segundo Bruseke (1998), o canadense Maurice Strong usou, em 1973, pela primeira vez o conceito de ecodesenvolvimento para caracterizar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento. As idéias do ecodesenvolvimento não podem negar a sua relação com a teoria do *self-reliance*, defendida nas décadas anteriores por Mahatma Gandhi ou Julius Nyerere.

<sup>14</sup> No ano de 1972, Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores publicaram o estudo *Limites do Crescimento*. A publicação do Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo resultaram dos debates sobre os riscos da degradação do ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 60 e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 uma certa densidade, o que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando com a Conferência de Estocolmo em 1972 (BRUSEKE, 1998).

<sup>15</sup> Sendo Nobre (2002), a reconstrução histórico-conceitual da noção de Desenvolvimento Sustentável mostra que se trata de um produto de um acordo político internacional construído pela diplomacia no processo de realização da Conferência Rio-92.

colocava desenvolvimento e meio ambiente como termos antitéticos ao longo da década de 70, se dilui a partir da década de 80, graças, sobretudo, à institucionalização da noção de desenvolvimento sustentável, ou seja, “essa noção, ao se tornar hegemônica, desloca o eixo do debate sobre a questão ambiental travada nos anos 70” (NOBRE, 2002, p.5). Como enuncia Nobre (2002), a *sustainability* alçou o padrão de medida da política de desenvolvimento e meio ambiente. Mesmo os que consideram que a questão ambiental continua a ser discutida nos termos da contradição entre desenvolvimento e meio ambiente, também têm que enfrentar os desafios colocados pela noção de desenvolvimento sustentável.

Os vínculos entre pobreza, desigualdade social e degradação ambiental constituem temas centrais de análise e recomendações do Relatório Brundtland. Em suas páginas iniciais, ao introduzir a noção de desenvolvimento sustentável, o Relatório anuncia as dificuldades de conciliação entre crescimento econômico, meio ambiente e redução das desigualdades sociais que o modelo de desenvolvimento tem a enfrentar. Estabelece que o desenvolvimento sustentável possui limitações decorrentes do estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana (NOSSO FUTURO COMUM, 1988). Distante da idéia de questionar as relações sociais de produção ou de propor uma nova forma de organização da produção, o Relatório Brundtland apresenta, em tom otimista, a “possibilidade de uma nova era de crescimento econômico que tem de se apoiar em práticas que conservem e expandam a base dos recursos naturais” (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.9). Como assegura a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)<sup>16</sup>, a esperança em relação ao futuro está condicionada a uma ação política decisiva capaz de administrar os recursos do meio ambiente no intuito de assegurar o progresso humano continuado e a sobrevivência da humanidade. Esta coordenação política se traduz na busca renovada de soluções multilaterais e na reestruturação do sistema econômico internacional de cooperação<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A Assembléia Geral da ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, considerada como um organismo independente, vinculado aos governos e ao sistema das Nações Unidas, mas não sujeito ao seu controle. As atribuições da Comissão têm três objetivos: reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, e formular propostas realísticas para abordá-las; propor novas formas de cooperação internacional nesse campo, de modo a orientar políticas e ações no sentido das mudanças necessárias; e dar a indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos uma compreensão maior desses problemas, incentivando-os a uma atuação mais firme (NOSSO FUTURO COMUM, 1988).

<sup>17</sup> Para os membros da Comissão, a economia internacional assume um papel fundamental na consolidação do desenvolvimento sustentável. Assegura que “para que os intercâmbios econômicos internacionais beneficiem a todas as partes envolvidas, é preciso que antes sejam atendidas duas

(NOSSO FUTURO COMUM, 1988). Sugere, ainda, que as medidas devam ser inseridas em um contexto mais amplo de cooperação efetiva para gerar um sistema econômico internacional comprometido com o crescimento e a eliminação da pobreza no mundo, entendida pela Comissão como resultante das atuais tendências do desenvolvimento quanto resulta em danos para o meio ambiente (NOSSO FUTURO COMUM, 1988).

Para não cair nas armadilhas do desenvolvimentismo, a Comissão propõe uma associação entre crescimento econômico, equidade e participação popular como condição à consolidação de uma nova era de crescimento econômico sob o signo do desenvolvimento sustentável.

O atendimento das necessidades básicas requer não só uma era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento. Tal equidade seria facilitada por sistemas políticos que assegurassem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões em âmbito internacional (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.10).

Com base nesses argumentos, a Comissão apresenta diretrizes gerais para as políticas de segurança alimentar, população, extinção de espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, indústria e assentamentos humanos, áreas que se interligam e não devem ser tratadas separadamente, pois “os desafios do desenvolvimento sustentável são interdependentes e complementares, exigindo, portanto, abordagens abrangentes e participação popular” (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.10). Para tanto, requer a superação de duas falhas institucionais no enfrentamento dos desafios do meio ambiente e do desenvolvimento, quais sejam: (a) desvinculação das instituições econômicas daquelas que cuidam do meio ambiente; (b) incapacidade dos governos de fazer com que os organismos cujas práticas degradam o ambiente se comprometam a adotar medidas que evitem essa degradação (NOSSO FUTURO COMUM, 1988).

Deste modo, o conceito de desenvolvimento sustentável nasce na esteira da crítica ao desenvolvimentismo. A idéia de desenvolvimento e as promessas de melhoria social e superação da pobreza que esta encerrava foram duramente criticadas, seja por sua inviabilidade, pelos negativos efeitos ambientais, ou ainda pela pequena capacidade

---

condições: a manutenção dos ecossistemas dos quais depende a economia global deve ser garantida; e os parceiros econômicos têm de estar convencidos de que o intercâmbio se processa numa base justa” (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p.19).

de generalizar os benefícios gerados pelo crescimento. Neste sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável expressa as expectativas de uma reformulação do ideário do desenvolvimento buscando responder, de alguma forma, às críticas sociais e ecológicas que emergiam de todos os lados e já se caracterizaram por sua repercussão em escala mundial (SCOTTO, CARVALHO e GUIMARÃES, 2007). De qualquer forma, Herculano (1992 apud MACHADO, 2000, p.84), afirma que “o termo desenvolvimento sustentável não questiona o padrão de crescimento econômico vigente, embora incorpore a necessidade da conservação ambiental em nível mundial”. O ideário da conservação ambiental arquitetado pela comissão Brundtland, grosso modo, significa o imperativo da conservação das condições de suporte do meio físico perante as necessidades de produção e reprodução das sociedades<sup>18</sup> (HERCULANO, 1992 apud MACHADO, 2000).

A noção de desenvolvimento sustentável cunhado pela Comissão Brundtland torna-se o centro do debate e das disputas políticas em função da diversidade de definições do conceito<sup>19</sup>. A tradução desta disputa política pode ser conferida na publicação *Cidades Sustentáveis – subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira* lançado pelo Ministério do Meio Ambiente no ano de 2000. O referido documento apresenta a noção de sustentabilidade ampliada e a concepção de que a sustentabilidade não é um estado, mas um processo como teses centrais à construção da Agenda 21 brasileira. Reiterando o núcleo central do ideário do desenvolvimento sustentável – compatibilização entre desenvolvimento e meio ambiente<sup>20</sup> – o conceito de sustentabilidade ampliada, realiza o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente

---

<sup>18</sup> De acordo com Herculano (1992 apud MACHADO, 2000), a principal premissa é entender o meio ambiente como meio econômico, ou seja, recurso natural enquanto capital. Dessa forma, propõe mecanismos de controle e fiscalização internacionais dos recursos naturais existentes – entendidos como pertencentes a toda a Humanidade –, a adoção de tecnologias *limpas* ou *brandas* e o controle da fecundidade da população pobre do Terceiro Mundo. Declara, também, a importância da ajuda dos países ricos aos países pobres. Não faltam, no entanto, críticos dessa visão, considerando que o termo não passaria de uma construção ideológica contemporânea para mascarar a crise da expansão capitalista atual e a reafirmação da hegemonia do econômico como campo de análise restrito da crise global que se enfrenta.

<sup>19</sup> Para outras análises, ver Acselrad (1992; 2001) e Guimarães (1997).

<sup>20</sup> Novaes (2001, p.141) afirma que o ideário presente no Relatório Brundtland e na Agenda 21 representa um projeto específico de sustentabilidade, formulado por meio de um processo de coalizão e tensão de forças econômicas, políticas e sociais. Segundo o autor, estas forças hegemônicas têm por objetivo, em primeiro plano, a manutenção das condições para a sua própria sustentabilidade. Logo, a ausência, nestes documentos, de determinadas discussões mais críticas ao processo de desenvolvimento, é intrínseca à sua gênese.

seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000, p.29). Resguardadas as diferenças entre os vários países e o avanço do debate teórico que ocorre em cada um, a base conceitual da Agenda 21, em resumo, aponta para a necessidade de construção de uma agenda de transição. Essa agenda visa à sustentabilidade progressiva. Essa progressividade não significa adiar as decisões e as ações que importam para a sustentabilidade, mas retirar paulatinamente a legitimidade dos mecanismos e dos instrumentos que permitem à economia e à sociedade serem desenvolvidas em bases insustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000). Deste modo, “pensar a sustentabilidade como processo e como progressiva exige a presença ou a aplicação de critérios de sustentabilidade, ou seja, reconhecer que uma série de valores, atitudes, institucionalidades, instrumentos e ações são sustentáveis e outros não” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000, p.31)<sup>21</sup>.

Mas, esse debate não se encerra na institucionalização de uma noção que pretende tornar-se hegemônica<sup>22</sup>, mas espalha-se objetivando instituir novas formas de regulação e produção, capazes de garantir a durabilidade do sistema de acumulação capitalista. Mas, como refletir analiticamente sobre um conceito que encerra em si mesmo proposições de difícil conciliação, ou quase utópicas, com o modo de produção capitalista? Para responder a este questionamento, recorre-se às formulações feitas por Nobre (2002)<sup>23</sup>. Segundo o autor, o entendimento da noção de sustentabilidade precede dois elementos que lhes são intrínsecos, quais sejam: a aceitação universal do conceito e a dificuldade em saber exatamente o que seja desenvolvimento sustentável, em outros

---

<sup>21</sup> De acordo com a publicação, a sustentabilidade pode ainda ser enunciada como uma qualidade que se passa a identificar e a exigir dos distintos processos sociais, desde aqueles que se dão na esfera privada – reduzir o consumo individual e reciclar produtos no espaço doméstico, por exemplo – até os que se desenvolvem na esfera pública, no terreno da implantação e da gestão das políticas públicas. A publicação propõe, ainda, os novos marcos para a gestão urbana, quais sejam: mudança de escala, incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas, integração das ações de gestão, necessidade do planejamento estratégico, descentralização das ações administrativas e dos recursos, incentivo à inovação, inclusão dos custos ambientais e sociais, indução de novos hábitos de moradia, transporte e consumo, fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000, p. 31-34).

<sup>22</sup> Carneiro (2005) considera que a hegemonia da noção de desenvolvimento sustentável está relacionada com a dominância da onda geral de “aconceitualidade” dos anos 1990 que se traduz no retraimento da reflexão conceitual crítica, isto é, a renúncia ao esforço de apreensão de conjunto das determinações estruturais da ordem social existente, cujos fundamentos passam a ser assumidos como dados. Guimarães (1997, p.23) define esta aceitação universal da noção de desenvolvimento sustentável como um ‘sentido comum em relação ao vazio dos consensos sociais absolutos’.

<sup>23</sup> Para os fins propostos nesta análise, optou-se por não discutir as diferentes definições de desenvolvimento sustentável, nem catalogar as imprecisões e contradições da noção porque se acredita, como enfatiza Nobre (2002), que é justamente aí que reside sua força e o caráter de aceitação geral. Tal esforço de catalogação registra mais de cem definições existentes na literatura que trata do tema, conforme levantamento feito por Guimarães (1997).

termos, o problema de sua definição e operacionalização. As teses apresentadas por Nobre (2002) para elucidação destes dois elementos intrínsecos ao conceito são provocadoras. A primeira tese, afirma o autor, são as fraquezas, imprecisões e contradições da noção de ‘desenvolvimento sustentável’ as razões da sua força e aceitação geral. Dito de outra maneira, a noção de DS só conseguiu se tornar pervasiva e universalmente aceita porque conseguiu reunir sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. Isto só foi possível exatamente porque a noção de desenvolvimento sustentável não nasceu definida: a sua definição e o seu sentido são decididos no debate teórico e na luta política (NOBRE, 2002, p.08). O segundo argumento apresentado pelo autor é que a noção está “amarrada”, em última instância, a diferentes visões de como deva se dar a institucionalização da problemática ambiental. Em outras palavras, não obstante as diferentes visões, a noção de desenvolvimento sustentável é o carro-chefe de uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental que comporta pelo menos dois objetivos principais a serem alcançados: tanto elevar o meio ambiente à condição de *issue* de primeira grandeza na agenda política internacional, como fazer com que o problema ambiental passe a formulação e implementação de políticas públicas em todos os Estados Nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. A terceira tese é decorrente do citado processo de institucionalização e se relaciona com os resultados da disputa política pela definição do conceito de desenvolvimento sustentável, marcada por um claro predomínio da Economia na determinação do que deve ser o conceito e a prática da sustentabilidade. Mais do que isso, destaca o autor “é o *mainstream* da teoria econômica, a economia neoclássica em sua vertente ambiental, a teoria hegemônica na determinação do que seja o DS e, por consequência, do que seja a própria posição do meio ambiente na prática política, social e econômica”<sup>24</sup> (NOBRE, 2002, p.09). Deste modo, o conceito de DS passa a ser entendido, simultaneamente, como veículo de um acordo político mínimo em torno dos termos em que iria se dar a institucionalização de âmbito global da

---

<sup>24</sup> A despeito das contradições aí envolvidas, constata-se que a teoria econômica neoclássica é “vitoriosa” na hegemonização do conceito de DS, uma vez que: a) a teoria econômica neoclássica já é previamente hegemônica; b) o rigor formal das formulações neoclássicas em geral e para o DS em particular reveste tais formulações da chancela do “científico”, e, portanto, garante sua aceitação como “verdade” em amplos círculos; c) abordagem neoclássica demonstra grande capacidade de prover, nos seus termos, respostas “precisas” e diretrizes operacionais claras; d) as principais instituições econômicas, principalmente, a dos países centrais e as agências multilaterais, apropriam-se política e ideologicamente das formulações ambientais neoclássicas, fechando e realimentando o ciclo de formação de hegemonia. Deste modo, a crítica da perspectiva neoclássica é hoje também a crítica dessa determinada apropriação da noção de DS que desfruta de uma posição hegemônica no debate (NOBRE, 2002).



problemática ambiental e como ponto de partida da disputa política a ser travada nos limites por ele traçados. O conceito de DS está longe de estabelecer um campo “neuro” de disputa política. Mas é justamente a sua vaguidão que permitiu o engajamento por parte dos mais diferentes atores na disputa. Disputa para decidir exatamente “o que é” o desenvolvimento sustentável (NOBRE, 2002). Rodrigues (1998) afirma que é necessário compreender que, além da ausência de visão de classes na proposta de desenvolvimento sustentável, falta-lhes também visão espacial, uma visão do território como face vivida do poder. A proposta contida no Relatório Brundtland remete a solução dos problemas ambientais ao mercado (mediada pelos Estados) e não contém uma análise consistente da questão territorial e da produção socioespacial. Conclui afirmando que a “sustentabilidade social é espacial, é política” (RODRIGUES, 1998, p.126).

Se for aceitável que o desenvolvimento sustentável conseguiu produzir certo consenso entre diferentes agentes na sociedade (pelo menos em resposta à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento), resta-nos indagar: por que distintos grupos sociais o proferem de modo também distinto? Quem são os agentes e os interlocutores autorizados a falar em seu nome? Quais práticas o legitimam? A resposta a estes questionamentos exige uma associação analítica entre os discursos proferidos em nome do desenvolvimento sustentável e os distintos projetos políticos que estão associados aos agentes que o proferem. Neste debate, recorre-se a Dagnino (2002) para quem a noção de projeto político designa os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A noção de projeto político presente nos trabalhos de autoria e/ou co-autoria de Dagnino encontra na noção de ‘concepção de mundo’ em Gramsci (1989, p.12), o ponto de intersecção. Para Gramsci (1989, p.12), “pela própria concepção do mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que partilham de um mesmo modo de pensar e agir”. Neste sentido, como coloca Gramsci (1989), o problema fundamental de toda concepção de mundo é o de conservar a unidade ideológica de todo o bloco social, que está cimentado e unificado justamente por uma determinada ideologia. Em outros termos, resta-nos compreender como a concepção de mundo da classe dirigente se difunde em todas as demais camadas sociais nos mais diferentes graus qualitativos, na

qual a linguagem ocupa um papel central<sup>25</sup>. Se a ação é sempre uma ação política, então a escolha e a crítica de uma concepção de mundo são também fatos políticos, como elabora Gramsci.

A noção de projeto político, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), possui várias implicações que serão analisadas a seguir. A primeira é o esforço de enfatizar a intencionalidade como componente da ação política, afirmando, portanto, o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política. A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. No primeiro caso, essas relações conflitivas se expressam como disputas entre distintos projetos; no segundo caso, elas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização. Nesse sentido, o reconhecimento do papel do sujeito e da agência na política não deve ignorar os limites com que esses se defrontam, sob pena de ser confundido como equivalente à mera afirmação do voluntarismo (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

A segunda implicação é o vínculo constitutivo entre cultura e política que a noção de projeto político enuncia. Deste modo, a noção de projeto político não se reduz as estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) afirmam que os laços constitutivos entre cultura e política – definidos pelos autores como política cultural<sup>26</sup>, redefinem a própria visão da política bem como consideram que a cultura, entendida como concepção do mundo, como conjunto de

---

<sup>25</sup>Todos os homens são “filósofos”, definindo os limites e as características desta “filosofia espontânea”, peculiar a “todo mundo”, isto é, da filosofia que está contida: 1) na própria linguagem, que é um conjunto de noções e conceitos determinados e não, simplesmente, de palavras gramaticalmente vazias de conteúdo; 2) no senso comum e no bom-senso; 3) na religião popular e, conseqüentemente, em todo o sistema de crenças, superstições, opiniões, modos de ver e de agir que se manifestam naquilo que se conhece geralmente por “folclore” (GRAMSCI, 1989, p.11).

<sup>26</sup> Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) definem o laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição de política que esta visão implica como ‘política cultural’. Os autores advertem que, neste caso, a noção empreendida não designa as ações do Estado ou de outras instituições com relação à cultura, considerada um terreno específico, separado da política, muito frequentemente reduzido à produção e consumo de bens culturais: arte, cinema, teatro, etc. Para uma compreensão mais detida do conceito, ver “O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais Latino-Americanos” de autoria de Alvarez, Dagnino e Escobar (2000).

significados que integram práticas sociais, não pode ser compreendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. E, destacam os autores, que “a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter ‘cultural’ ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p.17).

A terceira consideração feita pelos autores é que a noção não se restringe a formulações sistematizadas e abrangentes, mas recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência, o que permite que ela seja capaz de dar conta da multiplicidade e diversidade dos sujeitos políticos envolvidos no processo de construção democrática e das suas diferentes formas de ação política, com frequência consideradas nas análises desses processos. Destacam, ainda, que nessa mesma direção, é preciso assinalar, além da heterogeneidade formal que assume a categoria de projeto, também a sua diversidade interna quanto às várias dimensões que nela estão presentes, o que constituiria uma quarta característica desta noção (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Estas implicações da noção de projetos políticos nos levam a refletir acerca da dinâmica interna dos projetos, um pulsar contínuo que está diretamente relacionado com a disputa por um projeto hegemônico capaz de conduzir a direção política da sociedade. Sendo assim, tal como o conceito de hegemonia, que pressupõe uma ampliação constante de sua base social por meio da superação permanente dos equilíbrios instáveis, a noção de projetos políticos pressupõe também uma renovação constante, capaz de ampliar a difusão de uma determinada concepção de mundo em todas as camadas sociais, uma das dimensões fundamentais do exercício da hegemonia. Um exemplo singular desta renovação é o campo de confluência perversa entre projetos políticos distintos que operam com as mesmas categorias políticas, porém, adotando significados completamente diversos (e até mesmo opostos) daquele produzido no interior de um projeto democratizante de sociedade. Neste sentido, tais categorias políticas ancoradas em estratégias discursivas diversas produzem práticas também distintas, portanto, os múltiplos significados tanto legitimam os projetos políticos democrático quanto neoliberal. Outro exemplo singular neste debate é a própria noção de sustentabilidade que “ao contrário dos conceitos analíticos voltados para a explicação do real, está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a

funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais” (ACSELRAD, 2001, p.29).

A suposta indefinição do conceito de desenvolvimento sustentável e a conseqüente luta política pela garantia de legitimidade das práticas que o discurso pretende objetivar nos permitem levantar duas proposições fundamentais neste debate, inspiradas em análises feitas por Acselrad (2001). A primeira proposição é que o conceito de sustentabilidade se insere no campo do que alguns chamam de “causalidade teleológica”<sup>27</sup>. O autor, citando Costa (1994), afirma que este campo “tem como causa suficiente de um comportamento, um acontecimento que contém em sua descrição a exigência de que um outro acontecimento, chamado seu fim, aconteça”. Ou seja, a causa é definida pelo fim; a ordem de seqüência dos acontecimentos está embutida na condição antecedente definida como causa. É sustentável, hoje, aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro (ACSELRAD, 2001, p.29-30). Mas, adverte Acselrad (2001), o recurso a essa ‘causalidade teleológica’ é particularmente questionável quando ele implica em reconstruir o presente à luz de supostas exigências do futuro (o que requer a atualização política do discurso) e que os riscos de sua enunciação se tornam maiores quando se sabe que os que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posições dominantes no campo da produção das representações e idéias [...] A enunciação conceitual, é portanto, também produtora de ordenamento, divisão e classificação no interior do mundo social (ACSELRAD, 2001). A segunda proposição é que se a sustentabilidade situa-se em certo consenso entre atores distintos sobre a sua necessidade, abre-se, portanto, uma luta simbólica pelo reconhecimento da autoridade para falar em seu nome. E, para isso, “faz-se necessário constituir uma audiência apropriada, um campo de interlocução eficiente onde se possa encontrar aprovação” (ACSELRAD, 2001, p. 29).

Importa ressaltar neste debate, como nos lembra Santos (1996), que o conceito de sustentabilidade só ganha concretude quando referido a um *lugar e tempo específicos, ao sujeito do discurso* e, sobretudo, aos *atores e agentes* cuja razão social seria a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável cuja proposta de sustentabilidade não caia nas armadilhas de seu correlato (o conceito de desenvolvimento), que envolto pela imprecisão e generalidade, oculta interesses

---

<sup>27</sup> Na causalidade teleológica, “o que não existe ainda pode agir sobre o que é” (SOUBEYRON, 1995, p.27 apud ACSELRAD, 2001, p.29).

particulares ou estratégias de poder, do ponto vista social e ambiental, não tão legítimas. Faz-se mister identificar quais os projetos políticos que estruturam os discursos proferidos em nome do conceito de sustentabilidade (já que um conceito tem o papel de objetivar representações) pelos mais diversos agentes. Uma tarefa complexa em ‘tempos neoliberais’, já que projetos políticos distintos se utilizam de categorias políticas semelhantes, no entanto, encerram significados diversos, o que torna ainda mais difícil a identificação das referências políticas daqueles que estão envolvidos no reconhecimento pela autoridade e legitimidade para falar em nome do ‘desenvolvimento sustentável’.

### 2.3 CIDADES E SUSTENTABILIDADE: NEXOS CONSTITUTIVOS ENTRE O AMBIENTAL E O URBANO

Nas últimas décadas, o debate acerca da sustentabilidade das cidades tem sido corrente nas discussões sobre políticas urbanas, ou como propõe Acselrad (2007), caberia falar sobre a entrada do meio ambiente no discurso sobre políticas urbanas, passando pelo que o precede, ou seja, a entrada do meio ambiente na esfera política. Via de regra, o discurso ambiental evoca não especificamente o governo das coisas ou dos homens, mas um governo das relações complexas entre homens e coisas, ou seja, um governo das interações entre as práticas espaciais<sup>28</sup> dos distintos atores sociais (ACSELRAD, 2007).

No debate especificamente urbano, as principais inquietações se exprimem por meio da incerteza quanto ao futuro, tanto no que diz respeito às condições como à qualidade da duração das cidades, toma como ponto de partida a premissa intrínseca à noção de sustentabilidade e que a alimenta, ou seja, “a evocação dos futuros idealizados e desejáveis que se quer tornar realidade. E, para inscrever estes projetos de futuro em uma trajetória de viabilidade, liga-se logicamente os fins que se deseja alcançar às realidades do presente” (ACSELRAD, 2001, p.21). Procura-se, assim, discriminar tudo o que se acredita hoje inviabilizar a duração das cidades – a poluição, a congestão urbana, a violência. Tendo as cidades se tornado cada vez mais centrais à acumulação de capital e, ao mesmo tempo, atravessadas como estão pelos efeitos da reestruturação produtiva e da flexibilização da acumulação – leia-se segregação sócio-espacial,

---

<sup>28</sup> O autor, com base em Henri Lefebvre e David Harvey, considera como práticas espaciais materiais aquelas referidas aos “fluxos, transferências e interações físicas e materiais que concorrem, *no e ao longo* do espaço, de maneira a garantir a produção e a reprodução social” (HARVEY, 1992 apud ACSELRAD, 2007, p.2).

sobrecarga das vias de transporte urbano, disseminação de violentos conflitos infra-políticos – as mesmas passaram a ser objeto de diferentes discursos sobre a “sustentabilidade urbana”, tanto por parte das agências multilaterais como de um conjunto de agentes sociais que pretendem construir as chamadas redes mundiais de cidades sustentáveis (ACSELRAD, 2007). Assim sendo, a sustentabilidade é o conceito que remete à durabilidade dos recursos ao longo do tempo, atuando de forma coordenada com estratégias de gestão participativas e inovadoras no espaço urbano, o que constitui o maior desafio deste projeto (SANTOS e MOTTA, 2001).

Embora marcados por trajetórias distintas<sup>29</sup>, os discursos sobre a sustentabilidade urbana tentam promover uma aproximação entre o *urbano* e o *ambiental*, associação esta que tem sua origem nos compromissos assumidos pelos Estados Nacionais para cumprimento dos princípios da Agenda 21 e que constituem múltiplas tentativas de equacionamento dos problemas urbanos. Segundo Machado (2000), embora os temas da *sustentabilidade ambiental*, de forma geral, e do *desenvolvimento urbano sustentável*, mais especificamente, venham permeando a produção acadêmica, o discurso dos formuladores de políticas públicas e, mais recentemente, dos formadores de opinião pouco tem desvendado sobre o que, de fato, venham a ser ou significar tais terminologias para certas áreas do conhecimento. Adotam-se os termos sem a necessária compreensão dos seus limites conceituais e de sua relação com o conceito de desenvolvimento econômico tornado hegemônico a partir de meados deste século. “O que se tornou senso comum, no entanto, é que as questões ambientais são globais e, portanto, comuns à forma dominante da vida em sociedade, ou seja, a cidade contemporânea” (MACHADO, 2000, p.01).

Marcado por uma diversidade de abordagens, encontra-se na literatura especializada, dois tipos de tratamento acerca da sustentabilidade urbana: de um lado, um tratamento normativo, empenhado em delinear os atributos da “cidade sustentável” e, de outro, um tratamento analítico que parte da problematização das condições sócio-políticas em que emerge tal discurso (ACSELRAD, 2005). Situa-se neste debate a ‘modernização ecológica’ das cidades, processo pelo qual as instituições políticas procuram equilibrar o crescimento urbano e os problemas ambientais dele decorrentes por meio da ênfase na adaptação tecnológica, a crença na colaboração e no consenso e tendo o mercado como ambiente capaz de garantir a estabilização ambiental do

---

<sup>29</sup> Para uma análise acerca das trajetórias recentes do urbano e do ambiental, ver Costa (2000).

desenvolvimento capitalista (ACSELRAD, 2001). Como se pode notar, na caracterização do projeto de modernização ecológica das cidades, a crença na colaboração e no consenso nega o reconhecimento do meio ambiente como um campo de conflitos e contestações e afirma o mercado como protagonista do projeto modernizador e, supostamente, o único agente capaz de garantir as condições necessárias à acumulação do capital em uma de suas esferas mais privilegiadas - a cidade. Tal afirmação permite concluir que, independente dos vários conceitos de sustentabilidade (a exemplo de 'desenvolvimento urbano sustentável', 'cidades sustentáveis', 'cidades compactas' e outros correlatos) tem-se, em verdade, distintos projetos de cidade, projetos que pretendem responder aos desafios impostos pela urbanização (especialmente os problemas ambientais dela decorrentes) e pela necessidade de conferir durabilidade ao desenvolvimento.

Antes de discutir algumas matrizes teóricas de sustentabilidade das cidades e sua associação com as políticas urbanas, faz-se necessário problematizar os distintos modos de articulação entre o *urbano* e o *ambiental*. De acordo com Costa (2000), os termos – 'desenvolvimento sustentável', 'cidades sustentáveis' - citados anteriormente para expressar esta articulação, trazem consigo alguns conflitos teóricos de difícil, porém não impossível, reconciliação. Destaca a autora: a) o conflito entre as trajetórias das análises ambiental e da urbana que, originando-se em áreas do conhecimento diferentes, convergiram recentemente na proposta de desenvolvimento sustentável, com objetivos às vezes divergentes; b) o conflito entre formulações teóricas e propostas de intervenção, o que tem sido traduzido no distanciamento entre análise social/urbana crítica e planejamento urbano<sup>30</sup> (COSTA, 2000). Por estas razões, a autora destaca que é mister considerar que a maior parte das discussões acerca do desenvolvimento sustentável referem-se ao desenvolvimento da sociedade (embora, em geral, enfatizando fortemente os aspectos econômicos) e não especificamente ao desenvolvimento urbano. Por outro lado, a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável faz-se muitas vezes com base nas práticas do planejamento urbano, sem grandes questionamentos

---

<sup>30</sup> Ressalta-se que a autora toma como ponto de partida a noção, de certa forma generalizada, de que há sempre um conflito, ou uma oposição, uma contradição mesmo, entre os conceitos de *urbano* e *ambiental* (...). Trata-se de uma hipótese difícil de aceitar, não tanto pelos argumentos usualmente levantados acerca da inevitabilidade do avanço do processo de urbanização, discute a autora, mas, sobretudo, por considerar que o espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, além de elemento transformador dessas mesmas relações (COSTA, 2000).

acerca das formulações teóricas que lhes servem de suporte (COSTA, 2000)<sup>31</sup>. Acselrad (2001) é ainda mais enfático quando considera que ao mesmo tempo em que verifica-se uma “ambientalização” do debate sobre políticas urbanas, observa-se também um movimento de sentido oposto, com a entrada crescente das questões urbanas no debate ambiental, seja por iniciativa de atores sociais da cidade que incorporam a temática do meio ambiente, sob o argumento da substancial concentração populacional nas metrópoles, seja pela própria trajetória de urbanização crescente da carteira ambiental dos projetos do Banco Mundial.

Com base na classificação das representações distintas sobre sustentabilidade urbana proposta por Acselrad (2001)<sup>32</sup>, serão discutidas as principais articulações entre sustentabilidade e o que o referido autor qualifica como reprodução adaptativa das estruturas urbanas, ou seja, os diferentes processos que garantem as condições de reprodução das estruturas urbanas. A primeira representação é a técnico-material que pretende garantir a sustentabilidade por meio de uma adaptação de sua base técnica a modelos de ‘racionalidade eco-energética’ ou de ‘metabolismo urbano’. Em ambos os casos, a cidade é vista em sua continuidade material de estoques e fluxos. Tomando a cidade como lugar por excelência da perda de capacidade de transformação de energia em trabalho, caberia ao planejamento urbano minimizar a degradação energética e desacelerar a trajetória da irreversibilidade. A representação que privilegia a leitura da cidade como matriz técnico-material propõe a recomposição das cidades a partir de modelos de eficiência eco-energética ou de equilíbrio metabólico aplicados à materialidade do urbano. A redução da durabilidade da cidade à sua dimensão estritamente material tende a descaracterizar a dimensão política do espaço urbano, tanto pela reprodução como pela inovação na temporalidade histórica das cidades.

Outra matriz discursiva analisada por Acselrad (2001) tem como referência a noção de qualidade de vida e se estrutura segundo o modelo da pureza, da cidadania ou do patrimônio. Contrariando a representação técnico material cujo ambiente institucional é o mercado, a representação da cidade como o *locus* da qualidade de vida se pauta em componentes não mercantis da existência cotidiana e cidadã, notadamente no que se refere às implicações sanitárias das práticas urbanas que podem estar

---

<sup>31</sup> Apesar da origem diversa e trajetória diferenciada, Costa e Braga (2004) reconhecem que os debates, via de regra, apontam para a virtualidade da convergência de tais questões, implícita, por exemplo, no conceito de desenvolvimento sustentável. Mas, ressaltam as autoras, enquanto virtualidade, o desenvolvimento sustentável aponta para a busca da construção de um (ou vários) caminhos de convergência (COSTA e BRAGA, 2004).

<sup>32</sup> Para uma melhor compreensão dos modelos propostos pelo autor, ver Acselrad (2001).



associadas a representações coletivas de cidadania. Modelos de ascetismo e de pureza são evocados para questionar as bases técnicas do urbano. Citando Emelianoff (1995), o autor argumenta que a associação à categoria patrimônio refere-se não só à materialidade das cidades, mas a seu caráter e suas identidades, valores e heranças construídos ao longo do tempo. E, adverte que a perspectiva de fazer durar a existência simbólica – por meio do modelo do patrimônio - tanto pode se inscrever em estratégias de fortalecimento do sentimento de pertencimento dos habitantes das cidades quanto em estratégias de promoção de uma imagem que marque a cidade por seu patrimônio, capaz de atrair capitais na competição global. Exemplo síntese da articulação do modelo anterior – eficiência eco-energética - e do modelo de qualidade de vida é o de cidades compactas, embora não seja consensual a capacidade de conjugar a eficiência no uso dos recursos ambientais e a qualidade de vida urbana<sup>33</sup>.

O terceiro e último modelo de cidades, capaz de garantir a reprodutibilidade das estruturas urbanas, analisado por Acselrad (2001) relaciona-se com as condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas que pode pautar-se tanto no modelo de eficiência quanto de equidade. Fala-se da viabilidade política do crescimento urbano, ou seja, das condições de construção política da base material das cidades. Portanto, a erosão da legitimidade das políticas urbanas pode fundar-se, assim, na insuficiente adesão à racionalidade econômica, causa suposta do desperdício da base de recursos, ou, alternativamente, na ausência de priorização de mecanismos distributivos do acesso a tais serviços.

Como se pode observar nos modelos de cidade discutidos por Acselrad (2001), à eles subjazem distintos projetos políticos que dão conteúdo as representações que pretendem circunscrever a temporalidade das cidades, bem como enuncia a questão ambiental de um modo diverso, o que sugere práticas também distintas na relação sociedade/ambiente urbano. Sendo assim, resta-nos indagar: como garantir que estratégias discursivas apoiadas nas noções de identidade, cidadania, eficiência, equidade, qualidade de vida não são meros recursos-síntese para legitimar a cidade enquanto mercadoria? Como garantir que o meio ambiente não seja apenas um recurso ‘estético’ para cumprir a função de atratividade locacional em meio à competitividade intraurbana? Inquietações desta natureza levam a afirmar que a promessa de durabilidade das cidades inscrita nos discursos da sustentabilidade não pode ser

---

<sup>33</sup> A título de ilustração, ver Costa (2000) em sua análise sobre as cidades compactas européias.

entendida ausente do contexto que a produz e a alimenta, encerrando, assim, as contradições que lhes são evidentes. Por esta razão, crê-se que as políticas urbanas pautadas no economicismo de mercado, na primazia da técnica enquanto linguagem competente (que por sua vez reedita o discurso competente pela suposta aparência de cientificidade), na ausência do Estado e de sua função reguladora, aumenta os riscos de fragmentação do tecido social, principalmente, em sociedades profundamente marcadas pela desigualdade em suas mais diferentes formas (social, ambiental, política e econômica). Do mesmo modo, acredita-se que a construção das ‘cidades duráveis’ exige uma aposta na atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, a subordinação dos interesses privados aos interesses públicos e um retorno à cidade enquanto o espaço público da política.

#### 2.4 A NOVA QUESTÃO URBANA E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS: A CIDADE COMO MERCADORIA

Vainer (2000) observa que nos últimos anos há um deslocamento do tratamento de temas centrais vinculados a questão urbana, como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo para a chamada *nova questão urbana*, cujo nexos central é a competitividade urbana (VAINER, 2000). Nestes termos, o debate acerca da sustentabilidade ganha amplitude na medida em que não se restringe aos limites da cidade em si e os problemas decorrentes da urbanização, mas ao tratar como as cidades podem ser inseridas no amplo e irrestrito circuito de reprodução do capital, cada vez mais fluído e representado por atores cada vez mais móveis. Nas palavras de Sánchez (2001, p.247), “a produção do espaço não é fenômeno novo, pois o Estado junto aos grupos dominantes produziram sempre espaços particulares, que podem ser situados historicamente. O novo parece ser a produção global e total do espaço social”. Esta orientação estratégica, como afirma Lèfrevre (1998 apud SÁNCHEZ, 2001, p.44) “tem muito mais importância que a simples venda de parcelas do espaço, pois procura realizar uma reorganização abrangente da produção subordinada às cidades e aos centros de informação e decisão”. Deste modo, a chamada reestruturação produtiva da economia capitalista em sua fase atual está, mais do que nunca, ligada à produção do espaço que é moldado às necessidades da acumulação. Para efeitos de análise específica das sociedades urbanas, este amoldamento significa que um número crescente de

fragmentos, ou partes da cidade, está sujeita ao controle, à normatização, à privatização, com grandes impactos para a vida social (SÁNCHEZ, 2003).

Mas, a passagem do espaço-mercadoria<sup>34</sup> para a cidade-mercadoria envolve a adoção de estratégias discursivas<sup>35</sup> capazes de produzir uma identificação dos sujeitos sociais em torno de políticas urbanas que tentam promover a ‘venda’ das cidades nas mais diferentes escalas. Argumenta Sánchez (2001) que a cidade como mercadoria especial, envolve estratégias especiais: são produzidas representações que obedecem a uma determinada visão de mundo, são construídas imagens-síntese sobre a cidade e são criados discursos referentes à cidade, encontrando na mídia e nas políticas de *city marketing* importantes instrumentos de difusão e afirmação. As representações do espaço, como parte do processo de reprodução do espaço, contribuem, pela mediação do político, nos processos de intervenção espacial para renovação urbana. Estratégias discursivas e políticas de *city marketing* (atuam no nível das representações) obedecem a uma determinada visão de mundo (correspondem ao projeto político) e são ‘materializadas’ nas políticas de renovação urbana (atuam no nível das práticas/intervenção), portanto, se interrelacionam em um intrincado modelo de gestão urbana cujo fundamento é a cidade como objeto a ser vendido, ainda que se reconheça que a cidade é certamente a mais complexa das mercadorias existentes.

Neste debate, algumas questões são permanentes e instigantes: de que modo a cidade, enquanto mercadoria específica e complexa é vendida no mercado mundial de cidades? Qual a centralidade que as políticas de renovação urbana ocupam neste novo modo de ‘fazer cidades’? Quais as estratégias discursivas que orientam tais políticas? Estas são algumas das questões que nortearão a discussão proposta. O primeiro ponto a ser discutido é a clara associação entre competitividade e sustentabilidade urbana diante dos propósitos ditos como inevitáveis da globalização, ou seja, as cidades que não reunirem os atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital internacional, estariam fora do circuito mundial das cidades.

---

<sup>34</sup> A cidade da regulação dita fordista foi fortemente marcada por sua compatibilidade com a produção automobilística e com a produção capitalista de moradias (ACSELRAD, 2005).

<sup>35</sup> Lenzi (2003) apresenta duas formas básicas de avaliar o conceito de sustentabilidade com base em Dobson (1998). Para este autor, uma estratégia busca centrar-se sobre uma definição do conceito e a outra é definida por ele como discursiva – que buscaria descrever a forma pela qual o conceito é utilizado na vida política. Dobson (1998 *apud* LENZI, 2003) ressalta que considerar a sustentabilidade (ou o desenvolvimento sustentável) como um discurso tem eximido aos cientistas sociais de tomarem uma definição específica dela. Enquanto a estratégia que busca uma definição do conceito manteria o objetivo de definir conceitualmente o que é DS, buscando enquadrá-la em alguma definição específica, a estratégia discursiva buscaria apenas descrever a forma pela qual o conceito é utilizado por agências, governos e atores sociais dos mais diferentes tipos (LENZI, 2003).

Borja e Castells (1998 apud COMPANS, 2001, p.113-114) destacam que a nova fronteira da gestão urbana consistiria agora em “situar cada cidade em condições de enfrentar a competição global da qual depende o bem-estar de seus cidadãos”. Em outro momento, os autores, citados por Compans (2001), acrescentam: “o ‘fazer cidade’ (objetivo dito principal da política urbana) só é possível se a cidade se dota de um projeto de desenvolvimento econômico que combine a competitividade com a sustentabilidade no que diz respeito aos recursos não-renováveis e ao meio ambiente e com a coesão social, ou seja, o emprego, a moradia, o acesso aos serviços, a participação cívica e a integração cultural” (BORJA e CASTELLS, 1998 apud COMPANS, 2001, p.113-114). Como se pode observar, o papel que as políticas urbanas exercem neste contexto é o da garantia do aumento da temporalidade do desenvolvimento (que coincide com o desenvolvimento econômico), o que determinará, em última instância, o grau de atração que uma cidade tem em relação à outra em um mercado de competição dos espaços urbanos. Por outro lado, a sustentabilidade restrita aos recursos naturais se torna um atributo que tanto pode servir como um componente do processo decisório dos grandes capitais para realizarem seus investimentos quanto recurso de decisão para outras operações, tais como lazer, turismo, operações imobiliárias, etc.

Outro aspecto presente neste debate é a centralidade que os governos locais exercem na condição de serem os principais agentes na promoção das cidades, capazes de promover o que Harvey (1995 apud ACSELRAD, 2005, p.04) chamou de reversão competitiva, ou seja, “não mais o capital busca as vantagens locais, mas as localidades é que competem entre si, oferecendo vantagens locais para atrair capitais”. Oliveira (2003) discutindo o papel do Estado, hoje, no Brasil e, em particular o do planejamento urbano, pontua que a financeirização das economias e, principalmente, dos orçamentos públicos retira a autonomia do Estado e produz a autonomização do mercado. Mas, a contradição está em que, tornado superfluo pela autonomização, o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. Contrariando os discursos de um Estado ausente, são justamente as instituições políticas e regulatórias estatais que garantem a continuidade dos interesses privados.

De acordo com Braga (2001), são duas as crenças básicas que dão origem ao mito construído em torno do poder local: a incapacidade do Estado Nação de oferecer respostas aos desafios da economia e sociedade atuais e a ampla capacidade das

economias locais se inserirem na economia global. Este ‘culto’ ao poder local tão criticado pela autora, é reforçado por Castells e Borja (1996 apud VAINER, 2000) quando afirmam que o governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estrutura e de serviços de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade que facilitem suas ‘exportações’ (de bens e serviços, de seus profissionais, etc.). Portanto, enquanto mercadoria específica, a cidade também tem consumidores específicos. Tal crença vincula-se a um projeto político que se assenta na ideia de cidade como um ambiente de negócios e como tal pode ser gerida a partir dos princípios da empresa privada.

Inspirados nas supostas virtudes da lógica empresarial, as empresas passam a ser a medida da eficiência e eficácia na alocação e distribuição de recursos, portanto, o parâmetro dos governos locais na gestão das cidades. Carlos Vainer (2000, p.89) adverte: “a analogia cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários”. Tomando como referência a análise da implementação do planejamento estratégico no Rio de Janeiro, Vainer (2000) conclui que é possível extrair dos textos base do referido planejamento que a analogia cidade-empresa não se esgota em uma proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e o poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de Poder Público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da vida da cidade em sujeito/ator econômico e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de Poder Público por grupos empresariais privados (VAINER, 2000). Tal analogia escamoteia a lógica de apropriação do público pelos interesses privados para dar espaço a uma estratégia de discurso que também serve como recurso de retórica: a necessidade das cidades tornarem-se empreendedoras para inserirem em um mercado de competição acirrada – no mercado mundial das cidades. Como visto, a simplificação contida na enunciação do discurso da cidade enquanto empresa privada encobre uma distinção fundamental, qual seja, a da natureza do próprio objeto.

A centralidade dada aos governos locais e o conseqüente papel que os modelos de política urbana concorrem neste ambiente de competição conduzem a uma reflexão proposta por Acselrad (2005) e Vainer (2000). De acordo com Acselrad (2005), diante

da emergência dos novos modelos de política urbana, a cidade é vista como ator e ao mesmo tempo objeto de ação estratégica, de uma gestão de corte empresarial, voltada para a atração de investimentos numa competição interurbana pontuada pelas práticas simbólicas do *marketing* de cidades. Deste modo, segundo o autor, a cidade é redescoberta como espaço de ação dramática, onde as *best practices* (as boas práticas, propugnadas pelas agências multilaterais) constituem um enredo para a mobilização apaixonada dos cidadãos (com os ‘indicadores de sustentabilidade urbana’ servindo para orientar metaforicamente a marcação dos movimentos dos atores no palco deste drama). Deste modo, reconhece Acsehrad (2005) que a cidade é, ao mesmo tempo, o espaço dos processos sociais concretos e das representações e que a recorrência à noção de identidade (inscrita nos projetos de ‘cidades sustentáveis’) pretende não impor uma hierarquia de importância destas duas esferas, antes, porém, conjugá-las. Assim, conclui o autor, que se o recurso à noção de sustentabilidade urbana parece integrar crescentemente uma norma do planejamento aplicado a cidades fortemente divididas, o caráter simbólico das ações associadas a tal noção – seja pela representação retórica de um meio ambiente uno e consensual, seja pelo sentido que se queira imprimir às operações materiais de “conexão” empreendidas em seu nome – tal como corredores arbóreos, fluxos aquáticos e outros ícones materiais de integração social, não parecerá suficiente para dar estabilidade aos mecanismos de reprodução urbana. Vainer (2000) destaca que a cidade-coisa, cidade-objeto, cidade-mercadoria (de luxo) coexiste com uma outra em que a cidade aparece como sujeito – sintático, isto é, lógico<sup>36</sup>. É justamente esta cidade que saiu da forma passiva de objeto e passou a assumir a forma ativa de sujeito que ganha uma nova identidade – a de uma empresa<sup>37</sup>.

Outra estratégia imbricada nos projetos de renovação urbana é a necessidade de consenso, ou seja, a identificação dos atores sociais em torno de um determinado projeto – para garantir o processo de ocultamento das contradições, da neutralidade das diferenças e de desarme das tentativas de interrogação, tal como ocorre no discurso competente - com o objetivo de garantir a legitimidade dos discursos enunciados.

---

<sup>36</sup> O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurge transvestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual operam como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo que contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade (VAINER, 2000).

<sup>37</sup> A afirmação “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI” feita por Borja e Castells (1997 apud VAINER, 2001, p.85) exemplifica o argumento da cidade como protótipo da empresa privada.

Paradoxalmente, o consenso não se estabelece pelo enfrentamento do conflito, mas pela negação da política, do espaço urbano enquanto um espaço de conflitos e interesses distintos. Do mesmo modo, que pressupõe (ao mesmo tempo em que propõe) a negação da cidade enquanto espaço público, nega a condição de cidadãos enquanto sujeitos políticos. Mas, este silenciamento tem um sentido que é também estratégico para a afirmação dos discursos que sustentam as políticas de renovação urbana. O discurso pretende retirar dos cidadãos a condição de sujeitos políticos ao mesmo tempo em que evoca a participação cívica como condição necessária à coesão social. Mas, a participação não convoca ao debate público, apenas assinala a identificação ao projeto de política urbana. Esta aceitação tácita, sem questionamentos, em que se inscreve a noção de participação faz parte do campo de confluência perversa defendido por Dagnino (2002), pois se constitui, ao mesmo tempo, em estratégia discursiva e instrumento de legitimação das propostas de cidades globais, cidades mundiais, cidades-modelo, planejamento estratégico e políticas de *city marketing* cujo protagonista é o mercado. A despolitização planejada se constitui em atributo de ‘venda’ das cidades, pois o projeto político que sustenta a proposta da cidade enquanto mercadoria não apresenta identidade com uma cidade inclusiva, generosa, politicamente construída. Para concluir, recorre-se a Oliveira (2003, p.13) que criticamente afirma: “a morte da *polis* é a morte da política e a negação da negação: todo espaço público deve ser privatizado, deve estar sob o olhar panóptico, porque o perigo é o público”.

### III. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DE PESQUISA

#### 3.1 ABORDAGEM DE PESQUISA

O detalhamento dos instrumentos de coleta e análise dos dados que subsidiaram esta investigação precede algumas considerações julgadas como necessárias ao entendimento da prática da investigação. A primeira consideração é a de que nenhuma pesquisa é neutra seja ela qualitativa ou quantitativa. Como afirma Minayo (2000, p.37), “pelo contrário, qualquer estudo da realidade, por mais objetivo que possa parecer, por mais ‘ingênuo’ ou ‘simples’ nas pretensões, tem a norteá-lo um arcabouço teórico que informa a escolha do objeto, todos os passos e resultados teóricos e práticos” (MINAYO, 2000, p.37). Acrescenta, ainda, a autora que nenhuma das linhas de pensamento sobre o mundo social e natural tem o monopólio de compreensão total e completa sobre a realidade. A ela ascende-se sempre por aproximação (MINAYO, 2000). Sendo assim, nenhuma pesquisa é neutra e implica na adoção de um posicionamento teórico que orienta todo o processo de investigação.

O caminho metodológico percorrido para elaboração desta dissertação de mestrado a insere no campo da pesquisa qualitativa. Reconhece-se que a escolha de uma abordagem para análise de um dado fenômeno não é determinada por si só, “mas é a natureza do problema ou o seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método” (RICHARDSON, 1999, p.70) ainda que se considere que o resultado da pesquisa se constitui em um “imbricamento entre a habilidade do produtor, sua experiência e seu rigor científico” (MINAYO, 2000, p.23).

Embora haja diversidade entre os trabalhos denominados qualitativos, Godoy (1995) caracteriza alguns aspectos essenciais que identificam os estudos que se apóiam nesta abordagem: (a) para os pesquisadores que adotam esta abordagem, um fenômeno pode ser observado no contexto em que ocorre e do qual é parte; (b) a pesquisa qualitativa valoriza o caráter descritivo da apreensão dos dados, preocupando-se com o processo e não simplesmente com os resultados ou produto. “Não é possível compreender o comportamento humano sem a compreensão do quadro referencial (estrutura) dentro do qual os indivíduos interpretam seus pensamentos, sentimentos e ações” (GODOY, 1995, p.62); (c) o significado que as pessoas dão aos processos/experiências que participam são levados em conta pelo investigador que tenta



entendê-los a partir dos interesses dos sujeitos; (d) a utilização do enfoque indutivo na análise dos dados.

Deste modo, nesta investigação privilegiou-se o diálogo entre os representantes dos distintos interesses acerca da gestão ambiental no Município. A combinação dos instrumentos de pesquisa possibilitou uma aproximação das posições divergentes defendidas no espaço público como resultado das distintas visões acerca do papel que os recursos ambientais ocupam na cidade. Estas concepções se materializam em disputas travadas no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador - COMAM, na luta política que ocorre na esfera institucional, nas Conferências Municipais de Meio Ambiente, enfim, nos diversos espaços utilizados pelos grupos sociais e políticos para atrair aliados para suas posições.

### 3.2 PERCURSO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO

A investigação sobre sustentabilidade e gestão ambiental no município do Salvador apoiou-se em contribuições teóricas de campos de conhecimentos diversos, como ciência política, planejamento urbano, política e gestão ambiental. O mapeamento teórico inicial sobre o tema tomou como ponto de partida os conceitos-chave - meio ambiente urbano, sustentabilidade, Estado, Sociedade Civil, hegemonia e projeto político - que orientaram o estudo. Paralelamente ao trabalho de campo, foi-se aprofundando a bibliografia, instituindo um movimento pendular entre o aporte teórico e a realidade empírica analisada.

Para cumprir os objetivos deste estudo, os principais instrumentos de coleta de dados utilizados foram a pesquisa documental e as entrevistas semi-estruturadas. A análise do conceito de sustentabilidade presente nos documentos institucionais que fundamentam e instituem a gestão ambiental no município do Salvador no período 2005/2008 tomou como base:

- (a) a Lei nº.7.400/2008, de 23 a 25 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências;
- (b) as deliberações da I Conferência Municipal do Meio Ambiente/2005;
- (c) as deliberações da II Conferência Municipal do Meio Ambiente/2007.

Além dos documentos institucionais citados, foram analisadas 32 (trinta e duas) atas do COMAM que compreendem as atas das assembléias para escolha dos representantes da sociedade civil que integram o Conselho e as sessões ordinárias e extraordinárias ocorridas no período de janeiro de 2006 a março de 2008, conforme descrito no Apêndice A. Em paralelo, foram analisadas 13 (treze) resoluções de concessão das licenças ambientais aprovadas pela Plenária do COMAM e publicadas no Diário Oficial do Município entre os meses de março de 2007 a abril de 2008, conforme Apêndice B. A análise das atas e das resoluções objetivou compreender em que medida o conceito de sustentabilidade presente nos documentos institucionais se desdobra nas ações empreendidas pelos representantes dos três segmentos - Estado, Sociedade Civil e Mercado - neste espaço institucional. Embora não se tenha tomado as atas como relatos fidedignos e completos das reuniões, uma vez que algumas atas apresentam imprecisões na descrição dos fatos ocorridos, tais documentos se constituíram em uma rica fonte de informação sobre a dinâmica do COMAM que confrontadas com os depoimentos colhidos nas entrevistas trouxe à tona os conflitos, as disputas em torno das diferentes visões acerca da sustentabilidade ambiental e os principais interesses envolvidos nesta arena política. Além dos documentos mencionados, foram consultados leis, decretos e regulamentos municipais que auxiliaram no resgate da estrutura institucional e na compreensão dos projetos políticos em disputa que conformaram uma agenda pública nas várias tentativas de institucionalização de uma política ambiental para o município do Salvador.

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre o processo de institucionalização da política ambiental no Município no período estudado, foram realizadas 13 (treze) entrevistas semi-estruturadas<sup>38</sup> com membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente, representantes do movimento ambientalista, ex-ocupantes dos cargos de direção do órgão ambiental do Município e representante político do Poder Legislativo, conforme quadro 01.

---

<sup>38</sup> Ver Apêndice C

### Quadro 1. Lista de Entrevistados por Ordem Alfabética

Nome	Vinculação Institucional
Alberto A. C. Guimarães Júnior	Representante da Organização Não-Governamental IAMBA no COMAM
Aline Amoedo	Representante da Organização Não-Governamental GAMBÁ no COMAM
Armando Almeida	Representante do Movimento Ambientalista e diretor da Fundação OndAzul
Ary da Mata	Ex-Superintendente de Meio Ambiente (2007-2008)
Fernando José de Oliveira Santos	Representante da Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAG no COMAM
Jonas Dantas dos Santos	Representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA no COMAM Representante do COMAM no CONDURB
José Carlos Fernandes	Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores de Salvador
Juca Ferreira	Membro do Partido Verde – PV de Salvador e Secretário de Meio Ambiente na gestão da Prefeita Lídice da Mata
Juliano Matos	Ex-Superintendente de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Salvador (2005-2007)
Kilson Santana de Melo	Representante da Federação das Associações de Bairro de Salvador – FABS no COMAM
Marcos Nogueira Vieira Lima	Representante da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia - ADEMI/BA
Renato Cunha	Representante do Movimento Ambientalista e da Coordenação Executiva do Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBÁ
Severino Soares Agra Filho	Representante das Universidades Públicas no COMAM

Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2008, exceto a entrevista concedida por Juca Ferreira em julho de 2006. A garantia da não-identificação dos entrevistados no texto final criou condições para que os depoimentos fossem concedidos sem censuras ou qualquer tipo de intimidação. Os critérios de seleção dos membros do COMAM entrevistados foram os seguintes: conselheiros que representaram interesses em conflito, atuaram como relatores de processos de licenciamento ambiental e compareceram, com frequência, às sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho no período estudado, conforme constatado nas atas analisadas. A conjugação destes três critérios possibilitou aprofundar a dinâmica de funcionamento do COMAM e compreender mais de perto a visão dos entrevistados acerca dos conflitos, dos interesses e das relações de poder existentes no âmbito do Conselho.

Ademais, a autora participou da I Conferência Municipal de Meio Ambiente, de 03 (três) audiências públicas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, dos debates promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia – PPGAU/UFBA para discussão sobre os capítulos de habitação, meio ambiente, ordenamento do uso do solo e cultura da Minuta do Projeto

de Lei do PDDU realizados no período de 04 a 07 de dezembro de 2006 e, mais recentemente, da I Oficina da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos na Bahia realizada em junho de 2008 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA.

A associação entre os relatos obtidos por meio das entrevistas realizadas e os dados secundários coletados em campo contribuiu para aprofundar a compreensão sobre o conceito de sustentabilidade que fundamenta a gestão ambiental no município do Salvador, manifesto nos documentos analisados e nos depoimentos dos entrevistados. O quadro 02 sintetiza o processo de coleta de dados por objetivo específico da pesquisa.

**Quadro 02. Grade de Coleta dos Dados**

Objetivo Específico	Instrumento de Coleta de Dados
	Pesquisa Documental Entrevista Semi-Estruturada Anotações de Campo
	Fonte
Analisar os conceitos de desenvolvimento sustentável presentes nos documentos institucionais que fundamentam e instituem a gestão ambiental do município de Salvador-BA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº. 7.400/2008 – PDDU 2008</li> <li>- Deliberações da I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente</li> <li>- Entrevistados: Juca Ferreira (Ex-Secretário de Meio Ambiente)</li> <li>Juliano Matos (Ex-Superintendente de Meio Ambiente)</li> <li>Ary da Mata (Ex-Superintendente de Meio Ambiente)</li> <li>José Carlos Fernandes (Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores de Salvador)</li> <li>Armando Almeida (Representantes do Movimento Ambientalista em Salvador)</li> <li>Renato Cunha (Representante do Movimento Ambientalista em Salvador)</li> <li>- Atas do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM</li> <li>- Matérias de revistas e jornais de grande circulação local</li> <li>- Anotações de campo</li> </ul>
Analisar como o conceito de desenvolvimento sustentável se desdobra nas ações do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e no contexto dos possíveis conflitos de interesses entre Estado, Sociedade Civil e Mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atas do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM (Apêndice A)</li> <li>- Resoluções expedidas pelo plenário do COMAM (Apêndice B)</li> <li>- Entrevistados: Juliano Matos (Ex-Superintendente de Meio Ambiente)</li> <li>Ary da Mata (Ex-Superintendente de Meio Ambiente)</li> <li>Armando Almeida (Representante do Movimento Ambientalista em Salvador)</li> <li>Renato Cunha (Representante do Movimento Ambientalista em Salvador)</li> <li>Severino Agra Filho (Representante das Universidades Públicas no COMAM)</li> <li>Marcos Nogueira Vieira Lima (Representante da ADEMI no COMAM)</li> <li>Kilson Santana de Melo (Representante da FABS no COMAM)</li> <li>Jonas Dantas dos Santos (Representante do CREA/BA no COMAM)</li> <li>Fernando José de Oliveira Santos (Representante da FETAG no COMAM)</li> <li>Aline Amoedo (Representante do GAMBÁ no COMAM)</li> <li>Alberto A. C. Guimarães Júnior (Representante do IAMBA no COMAM)</li> </ul>
Referir o conceito de sustentabilidade aos distintos projetos políticos e de cidade que o consubstancia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas realizadas</li> <li>- Documentos institucionais</li> <li>- Atas do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM</li> <li>- Outros documentos consultados (leis, decretos, estudos, etc.)</li> <li>- Anotações de campo</li> <li>- Matérias de jornais e revistas de grande circulação local</li> </ul>

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS EM CAMPO

As etapas anteriores fazem uma inflexão sobre o material empírico, ainda que se reconheça que o marco teórico não se distancia do objeto. Como nos lembra Minayo (2000, p.236), o material empírico “é o ponto de partida e o ponto de chegada da interpretação”. A análise dos dados circulou do empírico para o teórico e vice-versa em um movimento, que historicamente contextualizado, apontou algumas respostas para as inquietações que deram origem ao estudo em questão.

Após a estruturação dos dados coletados em campo, iniciou-se a análise dos documentos institucionais que fundamentaram e instituíram a gestão ambiental em Salvador. Primeiro, analisou-se o conteúdo das deliberações das Conferências Municipais realizadas nos anos de 2005 e 2007 e, posteriormente, a Lei Municipal nº. 7.400/2008 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município. É importante ressaltar que em função da extensão e complexidade do texto legal, a análise foi intercalada com a leitura de documentos críticos ao Plano, consultas informais feitas aos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM e especialistas em planejamento urbano que muito contribuíram para esclarecer os conteúdos técnicos do Plano, as contradições entre o texto legal e as políticas implementadas pelo atual grupo político à frente da Prefeitura Municipal e, por fim, compreender o conceito de sustentabilidade presente nos documentos analisados.

Em paralelo, analisou-se o conteúdo das entrevistas e das atas das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM. A riqueza dos depoimentos colhidos em campo revelou os conflitos existentes entre os grupos que representam os distintos interesses na cidade. Por tratar-se de um estudo que tem como objeto o conceito de sustentabilidade que fundamenta e institui a gestão ambiental no Município, buscou-se entender nas atas e depoimentos dos entrevistados de que maneira tais grupos expressam suas concepções de mundo em torno da defesa dos interesses ambientais, reconhecidos pelos entrevistados como ‘interesses difusos da sociedade’ e os interesses econômicos, representados por grupos hegemônicos existentes no Município, bem como os projetos políticos aos quais estão vinculados.

## IV. POLÍTICA AMBIENTAL NA CIDADE DA BAHIA (2005-2008)

### 4.1 QUADRO URBANO-AMBIENTAL DA CIDADE DA BAHIA<sup>39</sup>: O OBJETO EM SEU CONTEXTO

Em inícios da segunda metade do século XVI, embora ostentasse o título de cidade, Salvador era, no máximo, um arraial, uma aldeia feita de palhoças, descreve Risério (2004). As casas eram baixas, modestas, construídas improvisadamente com os materiais mais à mão, de modo que se podia ouvir, na rua, o que era conversado dentro delas. Naquela época, à noite, havia o toque de recolher. Mas o governador geral Duarte da Costa, sucessor de Thomé de Sousa, gostava de dar os seus passeios noturnos, depois que a população se recolhia. Numa dessas andanças, ouviu o que não queria. Narra o Frei Vicente do Salvador: “... aconteceu uma noite que, andando rondando a cidade, ouviu que em casa de um cidadão se estava murmurando dele altissimamente, e depois que ouviu muito lhes disse de fora: senhores, falem baixo, que os ouve o governador” (RISÉRIO, 2004, p.211).

Uma cena dessas jamais ocorreria no século XVIII. Salvador já havia se transformado numa cidade imponente, senhorial. O bairro da Praia, também chamado de “Cidade Baixa”, corria tortuosamente da Preguiça em direção à Jequitaiá, com prédios de três a quatro andares. No alto, o burgo se estendia do Forte de São Pedro ao Convento da Soledade. Havia aí três praças – a da Piedade, a do Palácio (hoje, Praça Municipal), com a Casa da Moeda e a Casa da Câmara e Cadeia, a do Terreiro de Jesus – e “muitos edifícios nobres, grandes conventos e templos ricos, asseados” relata Risério (2004) com base em Vilhena. Em sua historiografia, o autor descreve, ainda, sobre as construções religiosas que dominavam a paisagem, a existência de fortes e fortalezas e alguns conjuntos urbanos que se somavam aos prédios isolados, “monumentais” existentes à época. Segundo o historiador, o nosso espaço urbano não se deixava definir apenas por prédios imponentes, igrejas ricas, conjuntos urbanos e suas

---

<sup>39</sup> Quando Américo Vespúcio deu o nome de São Salvador da Bahia de Todos os Santos a baía que acabara de descobrir, tinha simplesmente a intenção de homenagear o dia de Todos os Santos de 1503 e de agradecer a Cristo a feliz travessia e a descoberta de um porto magnífico onde poderia, ao abrigo dos ventos e das vagas, descansar e reabastecer-se de água. Desde então, a Capitania – que se tornou Província com a primeira Constituição Brasileira (1824) e depois Estado com a República (1889) – sempre se chamou Bahia. Mas, até o fim do século passado, sua capital teve, simultaneamente sete denominações, resultantes de combinações das oito palavras contidas em seu nome de batismo: São Salvador, Salvador, Salvador da Bahia, Bahia, Bahia de Todos os Santos e, enfim, São Salvador de Todos os Santos. Hoje, as administrações simplificadoras decidiram que a cidade se chama Salvador. Mas, seus habitantes nunca deixaram de chamá-la Bahia (MATTOSO, 1992).

casas “nobres”. Além de construções como a Casa da Câmara, a Casa dos Sete Candeeiros, o Solar Ferrão, o Berquó, o Cais da Farinha, a Igreja da Ordem Terceira de São Francisco de Assis ou, ainda, a chácara setecentista do Unhão, a cidade possuía inúmeras moradias, dos casebres mais precários aos sobrados senhoriais, muitos dos quais podem ser vistos hoje em dia em nosso “Centro Histórico” (RISÉRIO, 2004).

O que não havia no centro da cidade, eram árvores. Inexistia a prática da arborização das ruas. A ausência de verde era completa. Além disso, as habitações eram assentadas, sem recuo, sobre a linha da rua. Não possuíam jardins. Em compensação, existiam pomares, diversos pomares. E muitas coisas mais. Além de praças, becos; além de becos, vielas. Que se pense, ainda, no caso das “feiras livres”, por exemplo – naquela época, chamadas “quitandas”, uma expressão banto. Nelas, mulheres negras vendiam peixe, toucinho, carne de baleia, hortaliças, etc. Era para tais quitandas que o povo se encaminhava quando ia comprar o de-comer. Recorrendo a Vilhena, Risério descreve que no século XVIII circulavam pelas ruas, becos e praças comidas como caruru, vatapá e acarajé levadas por vendedores ambulantes, negros. O dendê já aromatizava os espaços públicos da Cidade do Salvador da Bahia de Todos os Santos. Impregnava, com seu cheiro tão característico, aquelas ruas e praças coloridas, onde a vida fervilhava em meio a senhores enfatiotados, cadeirinhas de arruar, tanger de sinos, jogadas financeiras, candeias de azeite, tavernas tumultuadas, discursos bacharelescos, soldados insolentes, batuques de negros, batinas apressadas e mulatas seminuas (RISÉRIO, 2004).

A descrição da cidade do Salvador no século XIX feita por Mattoso (1992) em muito se assemelha àquela feita por Risério. Todos os caminhos, todas as ruas, convergiam para os dois centros mais antigos: o bairro da Sé, no topo da escarpa, e o da Conceição da Praia, a paróquia comercial, à beira-mar. Era a cidade à beira-mar que impressionava a todos por seu conjunto arquitetônico, pelo labirinto de ruelas tortuosas que desciam do pé da escarpa. Junto ao mar, as atividades comerciais eram exercidas, num estreito espaço limitado por duas construções religiosas: ao sul, a belíssima basílica de Nossa Senhora da Conceição, que se ergue no bairro chamado “da Preguiça”, e ao norte a Igreja de Nossa Senhora do Pilar. Este espaço, de apenas dois quilômetros de comprimento, era cortado, até 1870, por uma única rua paralela ao mar<sup>40</sup> (MATTOSO,

---

<sup>40</sup> Nessa rua estavam os prédios da Alfândega, do Celeiro Público, do Arsenal da Marinha e o da Bolsa de Mercadorias, construído em 1816 em estilo neoclássico (hoje, funciona ali a Associação Comercial da Bahia), os entrepostos e armazéns onde se guardavam os produtos destinados a exportação e os que chegavam de ultramar. Nela se concentrava uma profusão de bazares, lojas e mercados em que se podia comprar toda sorte de mercadorias, de legumes frescos a escravos (...) Até por volta de 1890, ruas e

1992). O intenso vaivém entre a Cidade Baixa e a Cidade Alta tinha seu clímax em dois momentos do dia: as primeiras horas da manhã, quando desciam negociantes e trabalhadores, vendedores ambulantes e carregadores; o fim da tarde, quando subiam para São Bento comerciantes abafados a limpar o suor dos rostos lustrosos, a negraria dos mercados e cais, de cesto à cabeça, em magotes faladores, empertigados caixeiros com seus ares de sócios de casas fortes, meninos e raparigas que vinham de compras sobraçando pacotes, vendedores de gazetas a apregoar o *Diário* e a *Tribuna*. Todas as classes sociais se misturavam nas ladeiras da Conceição da Gameleira e, a partir de 1871, no elevador construído pelo comerciante e comendador Antônio Lacerda. Ladeiras e elevador levavam os trabalhadores até a paróquia da Sé<sup>41</sup> (MATTOSO, 1992).

Chama atenção na historiografia de Mattoso (1992), as inúmeras tentativas da Câmara Municipal na edição e reedição de posturas para disciplinar a população e ensiná-las a não repetir gestos seculares, como o de lançar às ruas detritos e águas sujas ou a passagem de animais pelas vias públicas<sup>42</sup>. Tais “gestos seculares” produziam uma cidade suja que somadas à falta de iluminação, drenagem, pavimentação e policiamento ocuparam os relatos dos viajantes que por aqui passaram. “Estas imagens não devem obliterar, porém, a outra face, sorridente e alegre de uma cidade que era pródiga em praças arejadas, recantos bucólicos, praias de areia fina, aléias bem cuidadas, canteiros e jardins com árvores imensas e sempre verdes”, afirma Mattoso (1992, p. 443). Fontes e poços se espalhavam por toda parte, nessa cidade onde a água doce está sempre ao alcance de quem se dá ao trabalho de cavar um pouco (MATTOSO, 1992).

O quadro geral era o de uma cidade muito verde, toda em subidas e descidas; algumas paróquias, como as de Vitória e Brotas, eram quase rurais, ao passo que a de Nossa Senhora da Penha, ao norte, passou a concentrar uma indústria têxtil que ali fixou

---

caminhos de Salvador conservaram-se tal como Vilhena os descrevera no início do Século. A única nova via pública, construída entre a Cidade Alta e a Cidade Baixa, foi a famosa ladeira da Montanha, larga e espaçosa, não muito íngreme, aberta à circulação em 1878, proporcionando uma ligação mais fácil entre a cidade de cima e seu industrioso porto (MATTOSO, 1992).

<sup>41</sup> A descrição do vaivém entre a Cidade Baixa e Alta feita por Mattoso (1992) encontra-se em XAVIER, Marques. **O feiticeiro**. Rio de Janeiro: Livraria Leste Ribeiro, 1922, págs. 61 e 70 e OLIVEIRA, Waldir Freitas de. **Antônio de Lacerda**. Salvador: Prefeitura Municipal, 1974.

<sup>42</sup> Mattoso (1992) reproduz vários relatos dos viajantes que estiveram na Bahia no Século XIX descrevendo a ‘imundície das ruas’, o odor da Cidade Baixa. “(...) A Cidade Baixa recebia forçosamente o afluxo de todas as valas e todas as imundícies das casas construídas acima, embora regulamentos obrigassem os habitantes da Cidade Alta a recolher seus dejetos longe do mar” (MATTOSO, 1992, p.438). Em 1867, a limpeza de Salvador tornou-se incumbência da Câmara Municipal. O serviço de coleta do lixo doméstico continuou precário. Por volta de 1870, a Polícia gastava, por conta própria, enormes somas para remover os montes de lixo que se acumulavam em ruas e praças (MATTOSO, 1992)



uma mão-de-obra bastante considerável (MATTOSO, 1992). Para que se tenha uma dimensão dos espaços de lazer, os piqueniques eram realizados no Dique, “lagoa cercada por exuberante vegetação tropical”, hoje, localizada no coração da cidade, e na Vitória, que só chegou a ser habitada em 1930. Até então, era uma zona de plantações e jardins. Outros passeios podiam levar a São Lázaro, ao Matatu ou ao Cabula, ou até o Rio Vermelho, sítios ainda agrestes, que tinham a oferecer uma flora exuberante e abrigo discreto tanto para amores nascentes quanto para cultos africanos, então proibidos. Formavam o cinturão verde da cidade, que a penetrava, insinuando-se por entre as casas pintadas de cores alegres. Assim viviam os baianos, entre a natureza pujante, que tentava tudo dominar, e as obras de homens arrogantes e frágeis, numa cidade ao mesmo tempo dura e encantadora, que, se infligia muitos incômodos a seus habitantes, também lhes proporcionava refúgios (MATTOSO, 1992).

Qualquer viajante estrangeiro que retornasse à Cidade da Bahia nos séculos seguintes, provavelmente registraria as inúmeras transformações urbanas que modificaram sensivelmente os elementos naturais e ambientais da cidade. Talvez, após longas e sucessivas descrições, o ilustre viajante concluísse, tal como Santos (1999, p.84), que “os problemas urbano-ambientais da cidade do Salvador e sua região decorrem do caráter concentrador, segregador e excludente do processo de urbanização, da sua economia e sociedade, da complexa e contraditória relação entre problemas urbano-ambientais e pobreza urbana e, finalmente, da histórica deficiência e precariedade dos serviços básicos de infra-estrutura, particularmente do saneamento urbano”.

Atualmente, Salvador possui aproximadamente três milhões de habitantes distribuídos em dezoito Regiões Administrativas – RAs que apresentam uma dinâmica demográfica bastante distinta. De acordo com a publicação *Salvador em Dados – 2006*, as RAs mais populosas são as dos Subúrbios Ferroviários – XVII, com 245.217 mil habitantes, São Caetano – III, com 211.580 mil e Pau da Lima – XIII, com 204.383 mil habitantes. Essas áreas estão situadas nos principais vetores de expansão da cidade (Subúrbios e “Miolo”), sendo Pau da Lima a região que apresentou o maior ritmo de crescimento dentre as referidas RAs. Tratam-se de áreas já consolidadas, com características de bairros populares, ocupados por uma população situada nas menores faixas de renda e carente em infra-estrutura urbana (SALVADOR EM DADOS, 2006). Pereira e Souza (2006) analisam que a alta densidade demográfica associada aos baixos rendimentos da maioria da população e aos poucos investimentos públicos na produção

habitacional de interesse social, conferiram ao município do Salvador condições muito restritas de expansão na ocupação do seu território. Esses fatores contribuíram para a existência de poucas áreas livres possíveis para ocupação habitacional, situação que se agravou pela presença de grandes extensões de reservas ambientais, com a presença de aquíferos interligados, áreas de extrema vulnerabilidade à pressão imobiliária.

Nota-se, no entanto, que no conjunto dos dados apresentados na publicação *Salvador em Dados – 2006*, a RA XV – Ipitanga registrou na década passada a maior taxa de crescimento do Município. Vale ressaltar que se trata de uma Área de Proteção Ambiental onde estão localizados importantes mananciais do Município, o que exige do Poder Público uma atuação efetiva a fim de assegurar a preservação dos recursos naturais existentes nesta área. Esta preocupação quanto à preservação de conjuntos significativos de ecossistemas naturais, torna-se prioritária quando se observa, com base em Pedrão (1995), que a urbanização da parte interna da península de Salvador, entendida como reserva ecológica e, posteriormente conhecida como “Miolo”, perdeu quase toda sua vegetação e tornou-se uma das áreas mais poluídas da cidade, com maior proporção de moradias precárias e menores índices de disponibilidade de serviços públicos coletivos em geral.

Os problemas urbanos ambientais da cidade de Salvador são visíveis até mesmo para o viajante mais desatento. O odor exalado pelos córregos e rios denuncia a existência de esgotos a céu aberto e as precárias condições de saneamento ambiental e a desigualdade no acesso à água ainda se constituem ameaças à saúde pública. Rios canalizados se transformam em depósitos de resíduos sólidos e a falta de uma política de drenagem urbana associada às precárias condições de habitabilidade soma-se aos riscos decorrentes das ocupações situadas à margem de córregos e leitos de mananciais ou em áreas ambientalmente frágeis que conjugam pobreza e falta de infra-estrutura urbana. Mesmo considerando os investimentos realizados na última década pelo Governo do Estado da Bahia na cidade de Salvador por meio do Programa de Saneamento Ambiental da Bahia (Bahia Azul), dados preliminares da Pesquisa Qualidade Ambiental das Águas e da Vida Urbana em Salvador (2008)<sup>43</sup> revelam que a maioria das bacias hidrográficas existentes no Município ainda apresenta seus principais rios com leito assoreado, alta carga de matéria orgânica, presença constante de resíduos

---

<sup>43</sup> A pesquisa Qualidade Ambiental das Águas e da Vida Urbana em Salvador é coordenada pelos professores Dr. José Antonio Gomes de Pinho e Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos, financiada pelo CNPq e desenvolvida pelo Grupo de Estudos sobre Águas, Ambiente e Sociedade – Grupo ÁGUAS/Escola de Administração/Universidade Federal da Bahia – UFBA.

sólidos, canalização da quase totalidade do rio principal e forte odor de esgotos, dentre outros fatores que caracterizam a influência antrópica nas bacias municipais (PESQUISA QUALIDADE AMBIENTAL DAS ÁGUAS..., 2008).

O comprometimento das áreas verdes e de espaços de sociabilidade, a poluição sonora e do ar atingem de forma mais uniforme o conjunto dos moradores da cidade, ainda que a qualidade do ar e a relação entre população e área verde sejam distintas nas diversas áreas da cidade (SANTOS, 1999). Dados publicados no Caderno Especial do Jornal A Tarde (2007) revelam que a cidade de Salvador possui apenas 4m<sup>2</sup> de área verde por habitante enquanto que o parâmetro mínimo estabelecido pela Organização Mundial de Saúde é de 16m<sup>2</sup> por habitante. A carência de áreas verdes e de espaços de lazer conjugada com alta densidade populacional, tornam alguns bairros como a Liberdade, um dos mais áridos da cidade. Em contraponto, observa-se que porções de áreas verdes com grande valor ambiental é alvo constante da avareza do capital imobiliário e da permissividade do Poder Público Municipal na concessão de licenças ambientais para construção em tais áreas. Em entrevista concedida ao Jornal A Tarde, a representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente justifica a concessão de licenças para construção de condomínios de luxo em áreas remanescentes de Mata Atlântica diante da “impossibilidade” do Poder Público de fiscalizar e controlar as áreas verdes existentes no Município. Reafirma, portanto, a hegemonia de segmentos da sociedade com grande influência e poder na cidade, reificando e reproduzindo os conflitos em torno do uso do solo urbano.

O pouco que ainda resta é privado. O município não tem dinheiro para desapropriar e fazer daqueles grandes mananciais de mata atlântica em reservas ambientais, mesmo porque a ocupação informal já está chegando em cima dos mananciais e a gente não está conseguindo dar conta desse recado de fiscalizar. Nem o município nem o Estado. A demanda habitacional é muito grande e não só as partes formais quanto as informais da cidade necessitam de espaço, e se a gente não regular a forma como esta ocupação vai se dar, a gente perde o controle. Se você partir do pressuposto de que Alphaville I tem um milhão de metros quadrados e 600 mil são de área de preservação, *nós ganhamos muito na liberação daquele empreendimento porque nós temos ali um controle efetivo de que aquelas áreas vão ser mantidas em seu estado original.* O que já não ocorreu com o Bairro da Paz. Uma ocupação formal, racional direcionada é muito mais eficaz no trato com o meio ambiente do que uma ocupação informal (JORNAL A TARDE, 2007, p.07, grifo nosso).

O comprometimento de elementos da natureza como a água e as áreas verdes tanto se refletem em poucos espaços de sociabilidade e lazer quanto ameaçam a continuidade de práticas religiosas. Exemplifica esta realidade o Parque Municipal São

Bartolomeu, “reconhecido pela UNESCO como uma das três áreas-piloto de reserva de biosfera da Mata Atlântica na Bahia e ainda santuário de ritos afro-brasileiros. Este Parque é objeto de vários projetos, mas encontra-se seriamente afetado pela falta de segurança, devastação ambiental, poluição dos mananciais hídricos e proliferação de favelas” (SANTOS, 1999, p.89). O depoimento de uma filha-de-santo e ekedy do Terreiro da Casa Branca – Ilê Axé Iyá Nassô Oká concedido ao Jornal A Tarde On Line (17/08/2008a) traduz a marcante mudança na relação com as águas: “Quem passa pela Avenida Vasco da Gama não imagina ali um rio vivo e limpo, águas que passavam em frente à minha casa de axé. Mulheres mais velhas e suas filhas-de-santo desciam para fazer oferendas e obrigações, podíamos até mesmo fazer banhos rituais. Hoje, há um rio moribundo e poluído, diante do gradil que minha comunidade foi obrigada a fazer. Lembrei disso como exemplo do que ocorre hoje com as comunidades de terreiros: há maltrato e destruição das coisas naturais. Do lado de dentro dos gradis, as árvores e a água tiveram que ser protegidas, as fontes foram encerradas em pequenas casas e protegidas em nossos terreiros – como em muitos outros ocorre – do lixo e da poluição” (JORNAL A TARDE ON LINE, 2008a, p.01).

Ademais, os terreiros de candomblé também têm sido ameaçados pela avareza do capital imobiliário por estarem localizados em áreas com presença significativa de vegetação e pela falta de regularização fundiária destes terrenos. De acordo com a Prefeitura de Salvador, “dos 1.236 terreiros de candomblé catalogados pelo Município, apenas 470 possuem regularização fundiária” (FOLHA ONLINE, 2008, p.1). Resta, portanto, o reconhecimento do valor histórico-cultural de tais áreas e práticas religiosas como mecanismo de proteção à avidez da especulação imobiliária.

A cidade reconhecida pelos festejos populares é também conhecida pelos altos índices de poluição sonora e visual, causas frequentes de desconforto ambiental. O controle e ordenamento do uso do solo e da poluição visual e sonora estão sob responsabilidade da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município – SUCOM que registrou 41.000 denúncias no ano de 2004 e 37.000 no ano de 2007, sendo que os bairros da Pituba, Boca do Rio e Itapuã apresentaram o maior número de reclamações. As fontes mais denunciadas pela população são bares, veículos, residências e igrejas (SESSÃO ESPECIAL..., 2008). A Baixa dos Sapateiros é uma expressão singular da poluição sonora e visual em Salvador. O pólo comercial situa-se em meio a um conjunto arquitetônico e histórico que se confunde com alto-falantes espalhados pelas avenidas, veículos que trafegam em ruas estreitas por onde circulam

consumidores e trabalhadores que disputam pequenos espaços em meio a placas e outdoors. O parque urbano do Dique do Tororó<sup>44</sup> também registra altos índices de poluição sonora causada, principalmente, pelos motores, as descargas e o atrito com o solo dos veículos que trafegam na região. Em matéria publicada no Jornal A Tarde (2006) sobre o tema, constata-se que 90% do parque possuem nível de ruído acima de 55 decibéis, índice considerado como confortável pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Outro problema urbano ambiental constante em Salvador é a poluição do ar causado pelos veículos automotores, principal fonte poluente na cidade. Apesar de constituir uma atribuição da Superintendência de Meio Ambiente, o Município não possui estações de biomonitoramento do ar. As experiências mais recentes de controle do ar, realizadas durante o Carnaval nos anos de 2007 e 2008, demonstraram que o circuito Barra-Ondina é considerado mais saudável por estar localizado na Orla Marítima de Salvador, enquanto o centro da cidade é mais poluído, como pode ser constatado na fuligem presente nas fachadas das casas (BAHIA VIVA, 2008). Os estudos sobre poluição do ar realizados pela SEMADE no governo da prefeita Lídice da Mata (1993-1996) revelaram que Salvador possui uma situação geográfica muito privilegiada em função da troca permanente de ar entre o continente e o oceano, o que mantém a qualidade do ar, afirma um dos entrevistados. “O emparedamento da Orla Marítima, discussão corrente nos debates do Plano Diretor em 2008, não diz respeito apenas ao sombreamento da praia. Na verdade, para Salvador manter esse clima aprazível em todo território é fundamental que haja a possibilidade dos ventos marinhos virem para a terra, e da terra, irem para o mar. Mas, a gente também descobriu uma coisa negativa. O cone de ventos de Salvador vai para o fundo da Baía de Todos os Santos e tem uma área que está sendo desertificada por causa da poluição de Salvador. Quer dizer, o que privilegia Salvador ‘vai bater’ lá na Baía de Todos os Santos” (Entrevistado 01 – Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Embora os problemas urbanos ambientais sintetizados acima se apresentem de forma diferenciada no espaço urbano, “os diversos componentes da cidade, criados ao longo do tempo, articulam-se, hoje, constituindo um espaço poliforme, com desiguais horizontes de durabilidade da infra-estrutura, dotado de uma acessibilidade interna nitidamente desigual” (PEDRÃO, 1995, p.36 ). Em síntese, na construção da Cidade do

---

<sup>44</sup> O Dique do Tororó localiza-se em uma área próxima do centro da cidade e constitui o principal corredor de acesso ao Terminal da Lapa, maior estação de transbordo de Salvador.

Salvador, muitas mãos, diversas lógicas e vários segmentos atuaram e atuam produzindo o seu espaço, amalgamando superposições históricas, seja por meio de situações que derivam tanto da idealização de projetos, como daquelas decorrentes de ações diretas, aleatórias e sem intermediações, materializando o ambiente construído, num processo de permanente mutação. Fruto de interações dos grupos sociais nativos e imigrantes com o ambiente natural, da justaposição de idéias de fora com aquelas nascidas no lugar, criou-se, essa cidade tão plural, ao tempo em que, tão singular (SOUZA, 2002).

#### 4.2 O DESENHO INSTITUCIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DO SALVADOR: TRAJETÓRIAS RECENTES

O processo de criação de uma estrutura institucional para tratar da gestão dos recursos ambientais no município do Salvador resultou na promulgação da Lei nº. 3.601/86 que instituiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil – SEMADE, “órgão responsável pelo planejamento, coordenação e execução da política ambiental no município e das atividades de defesa da cidade e de sua população em situação de emergência ou de calamidade pública” (SALVADOR, 1986, p.63), fruto de uma aliança política firmada entre o candidato eleito Mário Kértész e alguns partidos políticos, dentre eles, o Partido Comunista do Brasil – PC do B que assumiu a direção da referida Secretaria (SIMÕES, 2002).

Do ponto de vista institucional merece destaque a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM<sup>45</sup>, órgão colegiado de deliberação superior composto por representantes do Poder Público Municipal e da sociedade civil, como detalhado no capítulo VI. A promulgação do Decreto nº. 7.843/87 que dispõe sobre o exame prévio de licenciamento e fiscalização dos empreendimentos e atividades com potencial de impacto ao meio ambiente também se constituiu em uma iniciativa pioneira na regulamentação dos instrumentos da política ambiental. No entanto, a não implantação do COMAM inviabilizou o julgamento dos processos de licenciamento no âmbito da esfera pública municipal (SIMÕES, 2002).

Um exame das iniciativas que delimitaram a política pública ambiental na gestão do prefeito Mário Kértész permite concluir que as ações empreendidas não chegaram a constituir uma sistemática de funcionamento da política e gestão ambiental no

---

<sup>45</sup> A Lei 3.811, de 13 de novembro de 1987, dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente do Salvador, da Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil e dá outras providências.

Município, resultando em ações tímidas associadas a um frágil arcabouço institucional. O desenvolvimento de uma política ambiental para o Município ficou circunscrito às ações de defesa civil, especialmente aquelas “voltadas para as áreas de risco, os serviços de proteção aos banhistas, iniciativas de controle da poluição e ações de educação ambiental” (SIMÕES, 2002, p.85). Esta realidade foi caracterizada como “uma ‘peça de ficção administrativa’ por não ter deixado nenhum símbolo de trabalho. Uma Secretaria de Meio Ambiente que não fazia licenciamento, não tinha traços de uma ação efetiva, na verdade, não tinha uma formulação na área de meio ambiente urbano” (Entrevistado 01-Ex-Secretário de Meio Ambiente).

Com a eleição da prefeita Lídice da Mata (1993-1996) e a nomeação de Juca Ferreira, militante histórico do movimento ambientalista vinculado ao Partido Verde - PV<sup>46</sup>, para assumir a Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil – SEMADE, iniciaram-se os debates em torno das mudanças institucionais a serem realizadas no âmbito da referida Secretaria, resultante dos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. Com a promulgação da Lei 5.045/95 foi criada a Secretaria de Meio Ambiente – SEMEA e as atividades relacionadas à defesa civil, constituíram-se, posteriormente, em atribuições da Defesa Civil da Prefeitura de Salvador – CODESAL. No mesmo período, foi criada a Superintendência de Áreas Verdes – SUAVE, vinculada à SEMADE, com a finalidade de administrar os parques, jardins, reservas naturais, áreas verdes do Município e promover a preservação de áreas paisagísticas.

A arquitetura desta estrutura institucional consistiu na criação da Secretaria de Meio Ambiente – SEMEA e da Superintendência de Áreas Verdes – SUAVE, na implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e na criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente – administrado pela SUAVE, que constituía a unidade orçamentária responsável pelo financiamento dos programas, projetos e ações da Secretaria bem como pelo recebimento de multas, penalidades e outras contribuições decorrentes de doações ou previstas em dotação orçamentária. Tal estrutura organizacional permitiu que a política ambiental fosse alçada, pelo menos em tese, ao *status* das demais políticas públicas sob responsabilidade do Município.

As ações realizadas no período buscavam criar condições institucionais, normativas e políticas para que o tratamento da “questão ambiental” no Município

---

<sup>46</sup> Juca Ferreira permaneceu no cargo de Secretário até janeiro de 1996. Após este período, assumiu o cargo público de vereador pelo partido ao qual era vinculado. Deste modo, o político Joviniano Soares de Carvalho Neto, presidente, à época, do Partido Democrático Trabalhista – PDT/BA assumiu o cargo de Secretário de Meio Ambiente do Município do Salvador (SIMÕES, 2002).

ganhasse legitimidade frente aos diversos grupos da sociedade civil bem como no interior do próprio Estado, particularmente em relação às demais áreas da administração pública, responsáveis pela gestão dos recursos ambientais existentes no Município. Se, por um lado, os programas e ações da SEMADE incluíam iniciativas de ordenamento ambiental da cidade, por outro, tratava-se de estabelecer as diretrizes e as bases normativas para regulação dos usos e conflitos dos recursos ambientais. Dentre as ações/programas desenvolvidos pela SEMADE, destacam-se as medidas de fiscalização e controle da poluição atmosférica, hídrica e sonora, reflorestamento e manutenção da vegetação nativa acompanhada da fiscalização das áreas verdes. O zoneamento por bacias hidrográficas e a definição de padrões de uso, recuperação de parques, praças e jardins, implantação da Agenda 21, ações de educação ambiental em várias instituições de ensino públicas e privadas, entre outras. Os debates públicos para elaboração do anteprojeto do Código Ambiental para o Município, a instauração do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, a análise e julgamento de processos de licenciamento ambiental para empreendimentos de grande porte são, também, algumas das realizações da SEMADE que indicam a constituição de uma sistemática de funcionamento da gestão ambiental no Município.

A busca pelo amplo reconhecimento das ações desenvolvidas pela Secretaria por parte da sociedade civil objetivava garantir a legitimidade de tais ações bem como estender o debate sobre as questões ambientais para além dos espaços institucionais, orientado por um projeto político de democratização da gestão pública ambiental, como ilustra o depoimento a seguir:

“A discussão com a cidade a gente fazia extensivamente. (...) Tínhamos a lucidez de que, em última instância, meio ambiente é visão de mundo, sensibilidade e comportamento, ou seja, uma questão que precisa ser permanentemente pactuada e discutida tem que fazer parte da cultura das pessoas, do comportamento. Então, a gente nunca foi burocrata, nem tecnicista no enfrentamento destas questões. (...) Não é uma questão que pode ser resolvida apenas pelo Estado” (Entrevistado 01 – Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Este posicionamento político gerava embates no interior do próprio governo, vis-à-vis a consolidação da SEMADE frente às demais Secretarias que integravam a estrutura da Administração Pública Municipal, principalmente, os representantes de órgãos em torno dos quais se articulam os interesses de frações do capital. Uma fonte permanente de conflito que decorreu desta relação era o choque entre os interesses econômicos e a implantação de uma política ambiental sob os auspícios dos debates em



torno do desenvolvimento sustentável ocorridos na Conferência Rio-92. Estas disputas no interior do próprio governo retratam a heterogeneidade do ente estatal, que se torna ainda mais evidente “quando se chocam com interesses estruturados e, na maioria das vezes, bem representados dentro do próprio Estado. (...) Às vezes o corpo dirigente da prefeitura era palco de conflitos e discussões porque a gente estava implantando uma política e implicava em desconfortos como adotar padrões ou rotinas” (Entrevistado 01 – Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente). Esta afirmação revela, ainda, que as clivagens existentes no interior dos grupos que compunham o Poder Público Municipal à época expressavam o conflito entre concepções de mundo distintas que se confrontavam no seio do próprio governo.

De qualquer forma, o desenvolvimento institucional da área ambiental na gestão da prefeita Lídice da Mata representou um avanço significativo no processo de estruturação de uma política ambiental para o Município, tanto em termos político-institucional quanto em relação a uma estrutura normativa e fiscalizadora, mesmo reconhecendo que a Secretaria enfrentou condições estruturais limitantes para sua atuação<sup>47</sup>.

Os esforços empreendidos em torno do desenvolvimento de uma estrutura político-institucional capaz de consolidar uma política pública ambiental para o Município sofreram uma descontinuidade política e administrativa com a vitória eleitoral do prefeito Antonio Imbassahy pelo Partido da Frente Liberal – PFL para ocupar o mandato nos anos de 1997-2000 e, reeleito para o período de 2001-2004. Esta descontinuidade se expressa, entre outros aspectos, na modificação da estrutura organizacional da Prefeitura do Salvador que extinguiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. As atividades relacionadas à política e gestão ambiental passaram a integrar a recém-criada Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico - SEPLAM, cuja finalidade, expressa na Lei n°. 5.245, de 06 de fevereiro de 1997, seria a de compatibilizar o uso do solo com uma política ambiental capaz de promover o desenvolvimento econômico do Município. Deste arranjo institucional resultou a criação da Coordenadoria de Planejamento Ambiental<sup>48</sup>, vinculada à referida Secretaria, órgão formalmente responsável pelo planejamento e

---

<sup>47</sup> Refiro-me às limitações de recursos humanos, financeiros, técnicos e de infra-estrutura mencionadas em entrevistas realizadas com agentes que participaram diretamente do processo à época.

<sup>48</sup> A Coordenadoria Central de Planejamento Ambiental possuía a seguinte estrutura: Subcoordenadoria de Planejamento Ambiental, Subcoordenadoria de Avaliação de Impacto Ambiental, Subcoordenadoria de Educação Ambiental e Subcoordenadoria de Controle Ambiental.

execução da política ambiental. Uma leitura mais detida do conteúdo do texto legal nota-se que o meio ambiente se expressa por termos como recursos naturais, áreas verdes, preservação e proteção da fauna e da flora e reflorestamento, evidenciando uma visão do meio ambiente estritamente natural ou, ainda, por termos como prevenção, controle e correção da poluição ambiental, ações de educação ambiental, fiscalização das atividades econômicas capazes de provocar degradação ambiental, medidas de prevenção e correção das alterações do meio ambiente natural e insular quando se trata das ações que compõem o conjunto da política, estabelecendo uma tímida articulação entre os campos ambiental e urbano.

Uma análise das ações empreendidas no período que abrange os anos de 1997-2004 nos permite inferir que as posições assumidas pelo governo municipal à época são ilustrativas do retrocesso em relação ao processo de institucionalização da política ambiental no Município tanto em comparação aos avanços obtidos no período anteriormente analisado quanto em relação as capitais brasileiras que possuem estruturas institucionais consolidadas para tratar da questão ambiental no âmbito Municipal<sup>49</sup>.

Do ponto de vista institucional-legal, menciona-se a extinção do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM por meio da revogação do Decreto nº 11.522 de 31 de dezembro de 1996, que aprovou o regimento de funcionamento do Conselho e a suspensão do trâmite na Câmara de Vereadores do anteprojeto de lei do Código Ambiental para o Município. Estes eventos ocorreram, contraditoriamente, em um período de ampliação dos espaços públicos na esfera municipal como parte do processo de descentralização do Estado forjado no âmbito das políticas neoliberais<sup>50</sup>. Como resultado da decisão tomada pelo Poder Público à época, as competências licenciatória e fiscalizadora do Município passaram a ser assumidas pelo então Centro de Recursos Ambientais – CRA<sup>51</sup>, órgão integrante da estrutura estadual responsável pela execução da política ambiental no Estado da Bahia. Estas evidências, entre outras, indicam que o processo de tomada de decisão na gestão do prefeito Antonio Imbassahy não ultrapassou o circuito fechado da Administração Pública Municipal que durante todo o

---

<sup>49</sup> Ver Braga (2001).

<sup>50</sup> Ilustra de modo singular esta argumentação, o pedido de dissolução do Conselho Municipal de Saúde feito pelo Prefeito Antonio Imbassahy, argumentando que o Conselho tinha assumido “uma conduta eminentemente política, ao invés de técnico-administrativa” (FERNANDES apud RELATÓRIO DE PESQUISA, 2004, p.35).

<sup>51</sup> Em 2008, o Centro de Recursos Ambientais – CRA passou a ser denominado de Instituto de Meio Ambiente – IMA.

período (1997-2004) esteve sob a tutela do governo estadual. Revela, ainda, uma concepção política resistente à democratização do processo de tomada de decisão, com pouca, ou nenhuma, articulação com a sociedade civil e permeável aos interesses privados. Ademais, pautada em uma concepção tradicional da gestão urbana que não considerou como estratégico a articulação entre o ambiental e o urbano no planejamento e gestão da cidade.

Com a expressiva vitória política do candidato opositorista - João Henrique Barradas Carneiro – resultante de uma ampla coalizão firmada entre vários partidos políticos, dentre os quais o Partido Verde - PV que assumiu a direção da Superintendência Municipal de Meio Ambiente – SMA, deu-se início ao processo de reestruturação do sistema ambiental do Município. Deste modo, ao final do mandato do prefeito Antônio Imbassahy, como fruto do processo de transição do governo, foi promulgada a Lei 6.588/2004<sup>52</sup> que extinguiu a Coordenadoria de Planejamento Ambiental e criou a Superintendência de Meio Ambiente - SMA, autarquia vinculada à Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM<sup>53</sup>, criada com a finalidade de “promover a política ambiental e o desenvolvimento sustentável” (SALVADOR, 2004, p.04). Observa-se que as finalidades do órgão executor da política de meio ambiente que diziam respeito à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente passam a serem reformuladas sob o amplo arco do ‘desenvolvimento sustentável’.

Embora tenha sido um compromisso assumido publicamente pelo prefeito eleito, os entrevistados acreditam que a recriação das estruturas institucionais para tratar da política e gestão dos recursos ambientais no Município resulta de determinações bastante diferenciadas, polarizando as motivações que deram origem a esse processo. Para alguns, é fruto das pressões exercidas pelo Estado em função das demandas que foram absorvidas pelos órgãos ambientais estaduais na gestão do prefeito Antonio Imbassahy. Entre os entrevistados, há, ainda, aqueles que tributam a recriação da SMA às demandas de grupos políticos e do movimento ambientalista. Outros acreditam que “além destes segmentos, havia uma pressão ou algum nível de ação do Ministério Público cobrando a implementação de uma política de meio ambiente para o Município” (Entrevistado 13 - Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

---

<sup>52</sup> A referida Lei foi publicada no Diário Oficial do Município em 29 de dezembro de 2004.

<sup>53</sup> A Lei nº. 5.845, de 29 de dezembro de 2000, estabelece que a Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico passe a ser denominada Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM.

Mesmo havendo consenso no seio do grupo político responsável pelo processo de transição quanto à recriação de uma estrutura institucional para tratar da política ambiental no Município, o mesmo não pode ser dito em relação ao *status* a ser dado ao órgão responsável pela execução da política ambiental, como pode ser conferido no depoimento a seguir:

“A expectativa era de que fosse criada uma secretaria de meio ambiente, mas, inicialmente, havia uma resistência em ser criada uma secretaria por parte de membros do grupo de transição que chegaram a defender a permanência da Coordenação de Meio Ambiente existente no governo Imbassahy. Argumentamos em relação ao passivo ambiental que a cidade tinha e a expectativa de criar um órgão responsável por traçar e operacionalizar uma política ambiental. Então, o prefeito deu a palavra final: propôs que fosse criada a Superintendência de Meio Ambiente e, mais adiante, talvez, pudesse ser criada a secretaria de meio ambiente” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

De qualquer maneira a recriação de uma estrutura institucional para tratar da questão ambiental no âmbito municipal estava na pauta do Partido Verde quando integrou a coligação com o PT e o PC do B no primeiro turno das eleições municipais de 2004 e, em seguida, quando participou da coalizão que garantiu a vitória eleitoral do prefeito João Henrique Barradas Carneiro vinculado, à época, ao PDT. Um dos entrevistados destaca o papel a ser cumprido pelos membros do Partido Verde, quando passou a compor o quadro da Administração Pública Municipal: “(...) o PV sempre soube com muita clareza qual o papel a ser ocupado no governo João Henrique. Entramos para cumprir um programa partidário que é basicamente o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente, através da contribuição municipal, do SISMUMA” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente). O compromisso de resgatar a autonomia do Município no campo da gestão ambiental era considerado “como uma competência decisiva para montar um projeto de desenvolvimento que considerasse na formulação das políticas públicas as variáveis e indicadores ambientais, que historicamente têm sido relegados a um segundo plano” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente). Instado a falar acerca da institucionalização da gestão ambiental no Município, o Ex-Superintendente reafirma a concepção tradicional de gestão urbana que não incorporava a dimensão ambiental no planejamento da cidade na gestão do prefeito Antonio Imbassahy (1997-2004). Em seu depoimento, o desmantelamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente, lócus de formulação e gestão de uma política ambiental, exemplifica a condição periférica que o meio ambiente alçou no âmbito da política de desenvolvimento urbano neste período.

“Quanto à institucionalização, a primeira constatação que nós tivemos era de que o Sistema Municipal de Meio Ambiente era inexistente, o que restou era algo *sui generis*, era impressionante. Apesar de se tratar de uma Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, a concepção dos antigos gestores era de que meio ambiente estava relegado ao Estado, e o Município não tinha uma política de meio ambiente. Aliás, se pararmos para pensar no modelo de gestão que prevaleceu na Bahia nestes 16 anos, o fato concreto é que não havia uma compreensão do que é fazer gestão em Salvador. Salvador não tinha uma política de turismo porque a Bahiatursa se encarregava de fazer isso. Não tinha uma política de cultura. A Fundação Gregório de Matos se concentrava basicamente no evento do 2 de julho, no carnaval, enfim não tinha uma política a contento. Salvador abriu mão de executar uma política ambiental para o município. O CRA licenciava do mais simples ao mais complexo pedido de licenciamento. O CRA fazia tudo. A cidade ficou carente de uma política e refém de um Estado que fazia a provisão das políticas de uma forma muito sistemática, o que esvaziou muito a Prefeitura” (Entrevistado 02 - Ex-Superintendente Municipal de Meio Ambiente).

As atividades de estruturação da SMA, iniciadas em 2006, envolveram desde a elaboração do Regimento Interno, montagem da equipe técnica de trabalho, definição das competências da SMA, monitoramento de indicadores de qualidade ambiental-urbana, elaboração de produtos de apoio às atividades pedagógicas das escolas municipais (Atlas Ambiental de Salvador - Infante Juvenil e o Sistema de Apoio Pedagógico Online – SAPO), realização da I Conferência Municipal de Meio Ambiente e a implementação do projeto-piloto de recuperação das bacias hidrográficas do município (Bacia do Jaguaribe), dentre outras. Enfim, ações que envolveram a reestruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e a construção de um diálogo interno com membros do governo que marcasse um posicionamento político da SMA diante dos demais órgãos da estrutura pública municipal. O relato de um dos entrevistados sintetiza as aspirações dos membros do Partido Verde que estiveram envolvidos, à época, na estruturação e montagem da Superintendência de Meio Ambiente:

“A Superintendência que foi possível ser montada naquele momento não incorporava a fiscalização ambiental e ainda não tínhamos o licenciamento ambiental. Então, começamos a montar uma estrutura que pudesse resgatar, de forma paulatina e complementar, o Sistema Municipal de Meio Ambiente. Como não dava para fazer tudo no momento inicial, então imaginamos uma Superintendência que pudesse implantar uma política ambiental e, até o final da gestão, ter o sistema de gestão ambiental funcionando por completo: uma estrutura organizacional encarregada de tratar da gestão, de fiscalizar, fazer o licenciamento ambiental e, além disso, implantar uma legislação municipal capaz de dar conta da demanda existente e de fazer um contraponto com o setor imobiliário em relação à ocupação da cidade. (...) Articulávamos para inserir na estrutura desta Superintendência uma gestão plena - no sentido institucional - quanto ao tratamento da questão ambiental no município: o planejamento, a política, a legislação e a

fiscalização. (...) Até 96, Salvador tinha um sistema de gestão e de política ambiental em andamento e se nós não tivéssemos tido este hiato na gestão de Imbassahy, certamente estaríamos em um estágio avançado como Porto Alegre, Belo Horizonte e outros municípios que não sofreram esta interrupção” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

As aspirações de membros do Partido Verde que participaram da estruturação da SMA encontraram inúmeras barreiras à implementação de uma política ambiental para o município. Alguns entrevistados crêem que o clamor público que vinha do segmento ambientalista, grupos políticos e da população em geral contribuiu para conferir um peso político ao tratamento da questão ambiental no início da gestão do prefeito João Henrique B. Carneiro. No entanto, “é possível que, com o ‘andar’ do governo, a disputa com outros setores diminuiu este peso político. Havia, na realidade, uma Superintendência criada a partir da estrutura de uma coordenação, mas o orçamento era o mesmo. Havia uma tarefa a ser cumprida e não havia recursos”, conclui um entrevistado (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

Nota-se nos relatos dos entrevistados que aos poucos a consolidação de uma estrutura para tratar da gestão ambiental no Município também gerou tensões institucionais entre o órgão ambiental e as demais secretarias municipais, especialmente aquelas diretamente envolvidas com a regulação do uso e ocupação do solo urbano, como pode ser confirmado no depoimento a seguir:

“O embate com a SUCOM continua e sempre foi uma relação tensa. O exemplo disso é o capítulo que trata do licenciamento ambiental no PDDU. A SUCOM não ganhou a guerra, mas ganhou a batalha. O licenciamento pode ser ambiental e/ou urbanístico. Então, se por um lado houve avanços do ponto de vista institucional criando a SMA, por outro, desconstrói legalmente a competência da SMA de licenciar ambientalmente. Então, na realidade é um jogo de equilíbrio, é um jogo de poder, de assegurar essa competência junto ao município para que os interesses ambientais ganhem uma interlocução mais contundente dentro do governo” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente Municipal de Meio Ambiente, grifo nosso).

Uma ação conflituosa relatada nas entrevistas e nas atas do COMAM que singulariza a tensão entre interesses de grupos particulares e interesses difusos (interesses ambientais) foi o caso do Projeto de Revitalização das Barracas de Praia da Orla de Salvador, conduzido pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SESP, que ocorreu à revelia dos órgãos ambientais do Estado, União e Município. O embate explicita as concepções distintas acerca da apropriação do espaço público no interior da Administração Pública Municipal. “Era a privatização do espaço público. Tanto do

ponto de vista ambiental, do ponto de vista urbanístico quanto do ponto de vista do acesso à praia. Ele [referindo-se ao Secretário da SESP] deve achar que os ambientalistas travaram o progresso da cidade, na minha versão, ele caminhou sem estabelecer limites” (Entrevistado 02 - Ex-Superintendente de Meio Ambiente). A pressão exercida sobre a SMA para concessão da licença ambiental para execução do Projeto<sup>54</sup>, mencionada reiteradas vezes nas entrevistas, nas atas do COMAM e nos jornais de circulação local denuncia a articulação do Poder Público Municipal, mediado pela SESP, com os interesses dos grupos econômicos de cervejaria.

As tensões institucionais entre a SMA e as secretarias municipais com acesso permanente ao poder, recursos escassos e associadas aos setores econômicos hegemônicos na cidade indicam a condição periférica que a política ambiental aos poucos foi alçando no interior da própria Administração Pública Municipal. “Sem dúvida, é perceptível, que existe mais atenção com outras áreas do que com a área ambiental. Pelo próprio orçamento, pelo volume de recursos, pelo acesso mais sistemático ao governo, no dia-a-dia com outras secretarias que se sobrepõe à área de meio ambiente. Normalmente, a área de infra-estrutura tem um peso maior e é uma das áreas de maior conflito com a área ambiental” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

O processo de institucionalização de uma política ambiental para o Município no período 2005-2008 é marcado por duas etapas distintas que se configuram como projetos políticos divergentes acerca do tratamento que deve ser dado à questão ambiental no âmbito municipal<sup>55</sup>. O primeiro momento, representado por membros do Partido Verde que estiveram à frente da SMA, caracteriza-se pela conjugação de esforços na tentativa de institucionalização de uma política ambiental para o Município. Com o rompimento da aliança construída entre o referido partido e o prefeito João Henrique B. Carneiro no ano de 2008, a política de meio ambiente limitou-se, quase exclusivamente, à expedição de licenças ambientais, restringindo significativamente as ações da SMA. “A partir da saída do Partido Verde da Superintendência passa a vigorar

---

<sup>54</sup> É importante lembrar que não havia sido realizado o Estudo de Impacto Ambiental para a concessão da licença ambiental para o projeto, como pode ser constatado nas atas das reuniões do COMAM e nas entrevistas realizadas com membros do Conselho e ex-dirigentes da SMA.

<sup>55</sup> É importante destacar que estiveram na direção da Superintendência Municipal de Meio Ambiente no período de 2005/2008 os seguintes superintendentes: Juliano Matos (2005/2007), Ary da Mata (2007/2008), ambos vinculados ao Partido Verde. Com o rompimento do PV com o grupo político à frente da Prefeitura Municipal do Salvador, o Gerente de Licenciamento Ambiental, Luiz Antunes Atahyde Andrade Nery, assumiu a direção da SMA a partir de junho de 2008.

uma visão que talvez represente o próprio pensamento do Superintendente que está à frente da Superintendência hoje, pois ele demonstrava claramente que para ele importava a área do licenciamento ambiental” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente). Esta constatação reafirma a subordinação da política ambiental à política de desenvolvimento urbano defendida pelo grupo político à frente da Prefeitura Municipal, como parte de um projeto político hegemônico que, aliás, dá sinais de continuidade graças à composição das forças políticas que garantiram a reeleição do atual prefeito para o período 2009-2012.

Quando se analisa o período estudado sob a ótica dos representantes do movimento ambientalista que participaram do processo de reestruturação das instâncias de planejamento e gestão ambiental no Município, conclui-se que, apesar dos avanços, este processo resultou numa “subordinação institucionalizada” da política ambiental à política urbana, esta, por sua vez, articulada com os interesses do capital imobiliário especulativo, como será discutido no capítulo V. Nos depoimentos seguintes, os entrevistados avaliam a recriação das estruturas que compõem o sistema de meio ambiente no Município:

“A Superintendência que foi criada na gestão do atual prefeito começou a ser mais uma força, mas eu acho que limitada dentro do planejamento do município. Talvez fosse interessante criar uma secretaria com mais autonomia, poder, mais condições de interceder pela política ambiental na política de desenvolvimento do município. Criou o Conselho Municipal de Meio Ambiente, mas ainda falta uma lei municipal de meio ambiente adaptada ao próprio Município e mecanismos que possam efetivamente interceder na gestão ambiental, fazendo uma articulação com o planejamento, infraestrutura, enfim, com as demais áreas de governo que planejam a cidade. Eu acho que requer isso e que ainda é frágil a discussão ambiental dentro da gestão municipal como um todo” (Entrevistado 04 – Representante do Movimento Ambientalista).

“Ela [referindo-se a SMA] nasce muito mais para fazer bonito e para poder dar uma satisfação ao público do que propriamente porque precisa construir uma política ambiental. Evidentemente, isso não diz respeito às pessoas que fazem parte deste processo. Eu identifico o trabalho que foi feito sobre os rios de Salvador que é base para desenvolver a recuperação dos rios da cidade, a formação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, os avanços em dotar o município de alguns instrumentos institucionais importantes para uma gestão ambiental municipal. Mas, continuo achando muito tímido, para mim reproduz a vontade do poder central municipal. Eu acho que ele quer que seja assim. Meio ambiente ainda é para nossos gestores um problema, tanto no âmbito estadual, federal. Os ambientalistas são vistos como pessoas que incomodam o desenvolvimento” (Entrevistado 05 – Representante do Movimento Ambientalista).

Sob a ótica de quem participou diretamente do processo de institucionalização da política ambiental na condição de dirigente da SMA, a avaliação acerca da recriação



de uma estrutura institucional para tratar da política ambiental no Município considera os avanços e constrangimentos vivenciados no período:

“É lógico que nós consideramos que esta tarefa não foi cumprida até o final, uma vez que a gente não conseguiu aprovar a legislação municipal de meio ambiente, embora tenhamos avançado no sentido de montar um projeto de legislação e colocar a Câmara Técnica do COMAM discutindo esta questão. Quando assumi a SMA coloquei como prioridade implantar a lei municipal de meio ambiente e tentar a complementação do sistema de gestão ambiental, criando a secretaria ou mesmo ampliando a Superintendência através de uma fusão com a Superintendência de Parques e Jardins, absorvendo uma parcela das atribuições desta Superintendência, trazendo também a parte da fiscalização de poluição sonora que está na SUCOM. (...) Então, nós teríamos um sistema de gestão ambiental completo, trazendo a área de elaboração das políticas de saneamento e uma mudança na concepção do sistema de tratamento, de coleta de resíduos sólidos. (...)Tivemos muito próximo de conseguir unificar o sistema de gestão ambiental como um todo, uma estrutura com este desenho e não conseguimos concluir em função da questão política, no momento em que houve o afastamento político entre os partidos que apoiaram o prefeito João Henrique tendo basicamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano como o móvel principal, digamos, desse divórcio” (Entrevistado 13 - Ex-Superintendente de Meio Ambiente)

Estes relatos indicam que a recriação de uma estrutura institucional para tratar da gestão ambiental no Município não significou a internalização da dimensão ambiental no âmbito das políticas públicas locais, o que exigiria, talvez, romper com a fragmentação política e administrativa da gestão urbano-ambiental no interior da máquina governamental e estabelecer condições efetivas de ações articuladas no interior da Administração Pública Municipal. Requereria, também, um projeto de desenvolvimento urbano assentado na sustentabilidade ambiental enquanto condição estratégica para o Município, no qual os diferentes modos de apropriação dos recursos naturais e ambientais constituam o centro do debate público sobre o meio ambiente na cidade.

O que se pode depreender desta análise é que à medida que o peso político conferido às questões ambientais no Município torna-se pouco significativo no conjunto das decisões governamentais, a política ambiental resume-se a ações pontuais de pouca expressão no conjunto das demais políticas municipais. Em síntese, observa-se que as tentativas (quase decenais) de institucionalização de uma política ambiental para o município do Salvador apresentam avanços e recuos em função dos distintos projetos políticos representados pelos grupos que estiveram à frente da Prefeitura Municipal do Salvador.

## **V. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM AS AÇÕES DA SMA - SALVADOR**

### **5.1 AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DO SALVADOR**

A Conferência Municipal de Meio Ambiente, juntamente com o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, constituem as instâncias formais de participação da sociedade civil na definição de diretrizes, formulação e controle das políticas públicas ambientais no Município. Tais instâncias, de caráter deliberativo, são concebidas como espaços públicos capazes de possibilitar diferentes “encontros”<sup>56</sup> entre o Estado e a sociedade civil, uma generosa aposta em que se creditava à atuação conjunta a alteração da lógica de produção das políticas públicas por meio da democratização e publicização das ações do Estado. Sendo assim, os mecanismos políticos de democracia direta e representativa traduzem as distintas formas de participação que resultaram em uma significativa ampliação dos espaços públicos democráticos. Segundo Teixeira (2008), no plano nacional o número de conselhos cresceu no atual governo. Dos 64 conselhos federais existentes, 11 foram criados durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e 09 foram restabelecidos. No que diz respeito às conferências, entre 2003 e 2006, foram realizadas 38 conferências nacionais, várias delas antecedidas por conferências municipais e estaduais em todo o País. Segundo informações do próprio Governo Federal, estima-se que quase dois milhões de pessoas tenham participado, durante este período, de conferências em todos os níveis da federação (TEIXEIRA, 2008).

Dentre os espaços públicos criados a partir da promulgação da Carta Magna, em 1988, destacam-se as conferências de meio ambiente. Consideradas como uma arena de participação da sociedade civil no desenho das diretrizes, pressupostos e princípios que devem servir de base para a formulação e controle social das políticas no âmbito dos conselhos e executadas pelos órgãos ambientais municipais, as conferências estão presentes nos três níveis da esfera governamental e são espaços de disputa entre a sociedade civil e o Estado na formulação das diretrizes das políticas públicas. Mesmo

---

<sup>56</sup> Emprega-se aqui o termo “encontros” no sentido utilizado por Dagnino (2002) para referir-se aos vários tipos de relação entre o Estado e a sociedade civil nos espaços públicos institucionalizados ou não existentes no País.

considerando que se trata de encontros realizados a cada dois anos, os participantes debatem as propostas apresentadas, disputam, entre si, posições divergentes que resultam nas deliberações aprovadas pela plenária que, embora não sejam necessariamente consensuais, retratam a posição dos grupos ali representados. No entanto, a luta política travada cotidianamente entre os diferentes grupos sociais nas demais instâncias institucionais da política e gestão do meio ambiente urbano determina em que medida tais princípios e diretrizes contidos nas deliberações aprovadas se materializam nas diversas ações implementadas pelos órgãos que compõem a estrutura da gestão pública municipal.

### **5.1.1 A sustentabilidade ambiental presente nas deliberações da I Conferência Municipal de Meio Ambiente**

Além de funcionar como etapa preparatória para as conferências estadual e nacional de meio ambiente, a Lei que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (Lei nº.7.400/2008) estabelece que um dos objetivos das Conferências Municipais de Meio Ambiente é “avaliar o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, acompanhar e fiscalizar a execução da política ambiental no Município” (SALVADOR, 2008, p.23). A norma legal em seu artigo 37, inciso III, reconhece esse espaço institucional como o “principal fórum de discussão da sociedade acerca da política ambiental do Município” definindo uma atuação de amplo espectro para a sociedade que se estende da constituição da política e da gestão até o controle de sua execução.

A I Conferência Municipal de Meio Ambiente<sup>57</sup> é considerada pelos formuladores e implementadores da política ambiental do Município como um marco na reestruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente em Salvador. Em mensagem encaminhada aos conferencistas, o prefeito João Henrique B. Carneiro afirma que a Conferência marca o início de uma proposta de gestão ambiental participativa resgatando a autonomia do Município na gestão dos recursos ambientais (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2005). Reafirma o tripé “desenvolvimento, meio ambiente e participação popular” como *desafio* e *condição* a uma gestão que exige “incorporar os princípios do desenvolvimento sustentável no

---

<sup>57</sup> O Decreto nº. 15.953, de 14 de setembro de 2005, convocou a I Conferência Municipal de Meio Ambiente realizada no período de 28 a 30 de outubro de 2005 na cidade do Salvador, sob a coordenação da Superintendência Municipal de Meio Ambiente – SMA.

cotidiano da gestão pública municipal” (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2005, p.03). Em seu discurso, evoca os termos ‘habilidades’ e ‘competências’ para referir-se aos atributos dos gestores que pautam sua atuação pelo atendimento das necessidades atuais da população sem comprometer as necessidades das gerações futuras, por meio de uma “ecologização” da Administração Pública.

A Conferência teve como um dos objetivos o desenho das diretrizes e dos princípios estruturantes do Plano Municipal do Meio Ambiente, uma das atribuições do órgão ambiental estabelecida na Lei Orgânica do Município e reiterada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (Lei nº. 7.400/2008) que delega ao Poder Executivo a elaboração do referido Plano, “instrumento básico de implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, visando a sustentabilidade ambiental” (SALVADOR, 2008, p.14). Usualmente expressa como uma noção de consenso e legitimidade para tratar as questões relacionadas ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável ancorou o objetivo principal da I Conferência: “definir diretrizes para subsidiar a implementação da política ambiental da cidade do Salvador, considerando seus diferentes ecossistemas urbanos em interface com as variáveis sociais, culturais e econômicas, na perspectiva do desenvolvimento sustentável e a elaboração da Agenda 21 na cidade do Salvador” (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2005, p.9). A mobilização e participação da sociedade na formulação da política pública ambiental é o eixo articulador das demandas, sintetizado no tema da Conferência – *Política Ambiental Participativa* – que contou com uma diversidade de representantes dos movimentos sociais, fóruns sindicais e associações, conselhos de classe, federações, organizações não-governamentais ambientalistas, instituições universitárias, populações tradicionais ao lado de representantes das três esferas do Poder Público e do setor produtivo/empresarial. Segundo o Superintendente de Meio Ambiente à época, a I Conferência contou com a participação de 840 (oitocentos e quarenta) inscritos. Deste total, cerca de 84 (oitenta e quatro) participantes eram representantes de organizações não-governamentais ambientalistas (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente)<sup>58</sup>.

Deste modo, as deliberações da I Conferência foram estruturadas em oito eixos temáticos: Fortalecimento Institucional, Biodiversidade e Clima, Recursos Hídricos, Educação Ambiental, População Tradicional e Raça, Pesca e Responsabilidade

---

<sup>58</sup> A Superintendência Municipal de Meio Ambiente não informou o quantitativo de participantes da I Conferência por segmento.

Socioambiental. O eixo Desenvolvimento Urbano agregou os temas relacionados à saúde e saneamento; transporte e mobilidade; esporte, cultura e lazer<sup>59</sup>.

Uma análise das deliberações da I Conferência Municipal de Meio Ambiente indica que o princípio da compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental presente na noção de ‘desenvolvimento sustentável’ constitui uma de suas diretrizes, expresso no próprio objetivo da Conferência. Observa-se que os instrumentos da política ambiental, tais como o zoneamento ecológico-econômico, corredores ecológicos, parques ecológicos, reserva florestal, licença ambiental, estudos de impacto de vizinhança, planos de manejo e unidades de conservação são recorrentemente mencionados nas deliberações da I Conferência como instrumentos de política ambiental capazes de compatibilizar o desenvolvimento econômico associado à proteção dos recursos naturais. Tais instrumentos estão vinculados ao estabelecimento de regimes especiais de uso e tutela de áreas consideradas de valor paisagístico, histórico, religioso ou cultural, bem como a garantia do ordenamento da expansão do território por meio do controle do uso do solo e da conservação de áreas de grande valor ambiental, tais como os biomas remanescentes de Mata Atlântica e seus ecossistemas, de restinga e encostas, manguezais, lagoas, dunas, rios e nascentes associados à relação com o uso atual dos recursos naturais e a sua durabilidade para usos futuros. As deliberações “realizar o zoneamento ecológico-econômico do Município”, “criar corredores ecológicos para preservar a biodiversidade”, “elaborar um programa de proteção das áreas de Mata Atlântica e restinga de Salvador”, “recuperar as áreas de restingas e dunas da cidade, transformando-as em unidades de conservação e proteção integral. Elaborar planos de manejo com ampla participação da sociedade, cabendo a administração das mesmas à Prefeitura Municipal e suas respectivas Administrações Regionais”, “recuperar as fontes naturais preservando sua arquitetura, história e cultura”, “promover o reconhecimento de áreas na cidade de Salvador, a exemplo da localidade de Praia Grande, na Ilha de Maré, com vestígios toponímicos de cultura

---

<sup>59</sup> As bacias hidrográficas municipais, relacionadas a seguir, foram adotadas como unidades referenciais para o estabelecimento dos princípios e diretrizes contidos nas deliberações aprovadas nas Conferências Municipais de Meio Ambiente realizadas nos anos de 2005 e 2007. No caso da I Conferência, foram formados 09 grupos que correspondiam a nove bacias hidrográficas existentes no Município obedecendo a seguinte distribuição: Bacia 01- Jaguaribe/Stella Maris (RAs Itapuã, Cajazeiras); Bacia 02-Barra, Centenário, Lucaia, Pituba, Ondina/Amaralina (RAs Barra, Brotas, Costa Azul, Pituba e Rio Vermelho); Bacia 03- Pituacu, Litoral Atlântico I (RAs Boca do Rio/Patamares, Cabula, Pau da Lima, Tancredo Neves); Bacia 04 - Bacia Ilhas (RAs Ilha de Maré, Ilha dos Frades e Ilha de Bom Jesus dos Passos); Bacia 05 -Península de Itapagipe (RA Itapagipe); Bacia 06 - Ipitanga (RA Ipitanga); Bacia 07 – Camarujipe (RAs Liberdade, São Caetano); Bacias 08 – Comércio, Vitória/Gamboá (RA Centro); Bacia 09 – Cobre e Subúrbio (RA Subúrbio Ferroviário, Valéria) (Anotações de campo, outubro de 2005).

indígena e africana”, “incluir no sistema de áreas verdes de Salvador, assim como nas unidades de conservação a proteção de áreas consideradas como sagradas para as religiões de matriz africana”, dentre outras, exemplificam esta argumentação.

Nota-se, contudo, uma recorrência ao zoneamento ecológico-econômico como um instrumento da política ambiental capaz de auxiliar na ordenação dos espaços territoriais e no controle do uso e ocupação do solo urbano. Uma hipótese explicativa desta recorrência é que os debates ocorridos na I Conferência Municipal de Meio Ambiente foram acalorados pelas discussões em torno da revisão do PDDU ocorridas à época e que, dentre outros aspectos, resultará em adensamento construtivo em áreas consideradas de grande valor ambiental. Outra possibilidade explicativa é que a implantação do instrumento vincula-se à participação dos diversos grupos sociais envolvidos na sua definição, o que supostamente possibilitaria um maior controle no ordenamento do solo urbano. Deste modo, o zoneamento emerge das deliberações como um instrumento capaz de conjugar o controle sobre o uso do solo urbano visando a garantia de determinados padrões de qualidade de vida associado a uma gestão democrática da cidade, em que os riscos e benefícios da urbanização seriam distribuídos de modo mais equitativo.

Observa-se que a conservação dos recursos naturais objetiva desde a continuidade de práticas religiosas, citadamente as áreas consideradas como sagradas para as religiões de matriz africana, à manutenção de uma economia de subsistência. Sendo assim, a sustentabilidade não se restringe à dimensão meramente ecológica, ao contrário, enuncia uma articulação entre as dimensões social, econômica e ambiental, ancoradas nos mecanismos de regulação citados anteriormente.

Do ponto de vista político-institucional, destaca-se a consolidação das instâncias de formulação e gestão da política ambiental no Município como fundamentais à garantia da sustentabilidade política. As diretrizes “implementar o plano municipal de meio ambiente”, “fortalecer o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA”, “incentivar a integração entre os órgãos ambientais nos planos federal, estadual e municipal”, “fortalecer o papel da Superintendência Municipal de Meio Ambiente” se referem ao fortalecimento de uma estrutura institucional capaz de implantar uma política pública ambiental para o Município, estabelecer seus mecanismos regulatórios e fiscalizar a ação dos mais diferentes agentes. Observa-se um apelo constante à participação da sociedade na formulação e no controle da execução da política tanto nas Conferências Municipais de Meio Ambiente – enquanto espaço de mobilização da

sociedade e de deliberação coletiva sobre as diretrizes da política – quanto no Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM enquanto espaço de luta institucional.

As diretrizes reforçam, também, a atuação do Poder Público na implementação das políticas estabelecidas na legislação ambiental promulgada nas esferas federal e estadual e apostam na consolidação de uma estrutura normativa por meio da regulamentação de leis municipais, a exemplo da Lei Orgânica Municipal. Neste sentido, propõe uma gestão integrada com as demais escalas da gestão pública e entre os demais órgãos que compõem a estrutura da gestão municipal que se conjugam no fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA. Esta integração é justificada pela natureza transversal da temática ambiental e encontra-se presente nas deliberações voltadas para a intersectorialidade da política ambiental no âmbito da esfera municipal. As deliberações evidenciam, também, a exigência de uma abordagem regional ou metropolitana para tratar dos problemas ambientais que transcendem o território municipal, a exemplo dos recursos hídricos que envolvem a escala da bacia hidrográfica.

Em seu conjunto, as deliberações da I Conferência pretenderam inserir a agenda ambiental no campo das políticas urbanas. Trata-se de ações em áreas setoriais diversas, como infraestrutura urbana, recursos hídricos, saneamento ambiental, conservacionismo de parques, áreas de reservas, santuários ecológicos e áreas de grande valor urbano-ambiental associadas a uma ação efetiva do Poder Público Municipal sobre a política habitacional, regulação do uso e ocupação do solo urbano. Deste modo, as diretrizes buscam integrar a agenda ambiental às agendas social e econômica no ambiente urbano.

### **5.1.2 A sustentabilidade ambiental presente nas deliberações da II Conferência Municipal de Meio Ambiente**

A II Conferência Municipal de Meio Ambiente realizada no ano de 2007 foi precedida de quatro pré-conferências realizadas no município do Salvador<sup>60</sup>, sendo

---

<sup>60</sup> As Pré-conferências Municipais de Meio Ambiente foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2007 e obedeceu a metodologia de superposição de bacias hidrográficas com regiões administrativas. Foram realizadas as seguintes pré-conferências: I Pré-conferência – Bacias Ipitanga e Jaguaribe/Regiões Administrativas – X (Itapuã), XIII (Pau da Lima), XIV (Cajazeiras) e XV (Ipitanga); II Pré-conferência: Bacias- Pituaçu, Camarajipe, Pituba, Barra e Lucaia/Regiões Administrativas: I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII; III Pré-conferência: Ilhas/Região Administrativa: XVIII; IV Pré-conferência: Bacias- Cidade Baixa, Cobre e Subúrbio/Regiões Administrativas: II, XVI e XVII. A II Conferência Municipal de Meio Ambiente ocorreu nos dias 30 de novembro a 02 de dezembro de 2007 (Informações prestadas pela Superintendência de Meio Ambiente – SMA).

estruturada a partir do tema central “Saneamento Ambiental, Mudanças Climáticas, Território e Sociedade”, abrangendo, assim os eixos temáticos a serem deliberados nas conferências estadual e nacional de meio ambiente.

A II Conferência Municipal de Meio Ambiente teve como objetivo principal “construir um espaço de diálogo e convergência social, com vistas ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento sustentável para o município do Salvador e o seu posicionamento na construção de políticas ambientais estaduais e nacionais” (REGULAMENTO..., 2007, p.01). Nota-se que o caráter deliberativo da Conferência torna-se secundário, na medida em que a II Conferência objetiva a construção de um “espaço de diálogo e convergência social” em torno de um conjunto de indicações que possam subsidiar a elaboração de uma política de meio ambiente para o município do Salvador.

Associados ao objetivo central da Conferência, os objetivos específicos pretendiam: “I – discutir estratégias para o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Naturais – SEARA e do Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA; II – por meio da mobilização, educação e ampliação da participação popular, fortalecer a participação social na proposição de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável; III – definir diretrizes para subsidiar a política de saneamento ambiental municipal” (REGULAMENTO..., 2007, p.01). Tendo em vista a abrangência regional da II Conferência, os objetivos de construção das políticas e dos planos estadual e nacional de enfrentamento das mudanças climáticas e a proposição de diretrizes para a elaboração do Plano Estadual de Meio Ambiente foram incorporados aos objetivos específicos, referidos anteriormente.

As diretrizes aprovadas na II Conferência foram agrupadas a partir dos seguintes temas: saneamento ambiental, ações mitigatórias e de enfrentamento das mudanças climáticas e fortalecimento dos sistemas institucionais de gestão ambiental nas três esferas do Poder Público. O eixo saneamento ambiental contemplou as seguintes componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (resíduos domésticos, de serviços de saúde, de construção civil e industriais), ocupação urbana e conforto ambiental (poluição sonora, visual, atmosférica, eletromagnética e outras).

As deliberações que dizem respeito ao saneamento ambiental tomam como ponto de partida as múltiplas interdependências que afetam a qualidade do ambiente



urbano. A construção de uma política municipal de saneamento ambiental exige uma articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de proteção ambiental, de saúde, contrariando, portanto, a lógica estritamente setorial. Sendo assim, as deliberações vinculam a sustentabilidade da cidade à universalização de direitos, à função social da cidade e ao atendimento das demandas sociais por serviços urbanos essenciais. Dentre as diretrizes gerais de política urbana que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, destaca-se “a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao *saneamento ambiental*, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, art. 2º, inciso I, grifo nosso).

A proposta central para este eixo é a implantação de uma política de saneamento ambiental cujo instrumento básico é o plano municipal de saneamento ambiental, construído por meio de metodologia participativa institucionalizada no fórum de elaboração do Plano, a ser concluído no período de um ano. O sistema municipal de saneamento ambiental reúne os órgãos e espaços institucionalizados de concepção e execução da política, o que, em tese, garantiria a sustentabilidade da política proposta.

Do ponto de vista político-institucional, as deliberações conclamam a constituição de arranjos institucionais de participação – comitês de bacias, fóruns, conselhos gestores – em articulação com os demais órgãos do Poder Público Municipal e outras escalas de poder, a exemplo dos recursos hídricos que figuram como elemento-síntese dos problemas ambientais na cidade e requerem uma política que envolve a escala da bacia hidrográfica, o que pressupõe uma articulação intermunicipal. Nas deliberações propostas, nota-se um apelo ao exercício do controle social a ser exercido pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, constituindo-se em uma tentativa de articular a mobilização societária que ocorre na Conferência com a luta institucional por meio das entidades civis que compõem o COMAM.

Os dispositivos que tratam do saneamento na Lei nº.7.400/2008 estabelecem por sua vez, que o Município deva instituir uma Política Municipal de Saneamento Básico<sup>61</sup> pautada nos princípios de universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, qualidade do serviço, sustentabilidade, transparência das ações, utilização de

---

<sup>61</sup> Tanto a Lei Federal de Saneamento quanto o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador utilizam a denominação saneamento básico por ser esta adotada na Constituição Federal de 1988.

tecnologias apropriadas e gestão pública, assegurando a participação e o controle social na sua formulação e implementação. As componentes do saneamento básico dispostas na Lei envolvem: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem/manejo de águas pluviais, e a limpeza urbana/manejo de resíduos sólidos (art.95, §1º). Do mesmo modo, a Lei Orgânica Municipal dispõe no artigo 229 que compete ao Poder Executivo a elaboração e execução do Plano Diretor de Saneamento ao qual deverão sujeitar-se as empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços públicos de saneamento. A instituição de uma política de saneamento ambiental para o Município estava na pauta de atuação da Superintendência Municipal de Meio Ambiente, como constatado no depoimento a seguir:

“Era importantíssimo para o Município resgatar a autonomia quanto à questão do saneamento básico e considerávamos, inclusive, a partir do conceito de saneamento ambiental que este seria, talvez, o maior problema da área ambiental de Salvador. Fizemos um esforço de conscientizar, de discutir com outras áreas dentro do governo a necessidade de que a prefeitura resgatasse a autonomia municipal na gestão da água e do esgoto, repactuando, revendo o contrato de concessão dos serviços de saneamento com a EMBASA. Nós tínhamos uma visão crítica a respeito desta concessão. Na realidade, esta cessão é muito antiga e não está atualizada. Não há um convênio que defina os parâmetros de funcionamento desta concessão. Então, a nossa defesa e a nossa ação era no sentido de que fosse revista, criando novos parâmetros de relação, de compromisso do órgão concessionário, quais os direitos e o que deveria ser cobrado pelo poder concedente, neste caso, a Prefeitura. Em nossa opinião, o contrato atual não está atualizado, não atende a um município com o porte de Salvador, uma capital com três milhões de habitantes. A cessão é de um período em que Salvador tinha, talvez, quinhentos mil habitantes. Então, bastante defasada com a realidade de hoje. Essa era nossa defesa e articulávamos para trazer para a estrutura da Superintendência ou de um órgão que iria completar uma gestão plena, no sentido institucional, o tratamento da questão ambiental no Município” (Entrevistado 13 - Ex-Superintendente de Meio Ambiente)

Em seu conjunto, tanto as deliberações da II Conferência quanto os textos legais mencionados tentam reunir, no âmbito da política ambiental, as políticas de saneamento, regulação do uso do solo urbano, saúde, meio ambiente e sistemas de transportes que, tradicionalmente, ficam a cargo de órgãos distintos, obedecem lógicas próprias e muitas vezes contraditórias, no âmbito de uma mesma esfera de poder. No entanto, a implementação de uma política pública de saneamento que atenda aos princípios presentes nas deliberações e nos textos legais associa-se a um projeto político de democratização da cidade, de universalização do direito a uma cidade sustentável, como enunciado no Estatuto da Cidade.

Outro eixo de debate na II Conferência foi as ações de mitigação e de enfrentamento das mudanças climáticas. Observa-se que as deliberações propostas pretendem reorientar tanto as ações do Poder Público Municipal quanto aquelas relacionadas ao campo de ação de cada indivíduo. O texto-base da II Conferência Municipal de Meio Ambiente propõe “uma compreensão crescente da possibilidade de se aplicar ações de mitigação em vários setores, sinergicamente, evitando conflitos com outras dimensões do desenvolvimento sustentável” (TEXTO BASE..., 2007). As principais medidas propostas estão relacionadas com uma política de educação ambiental, implantação de coleta seletiva de lixo, economia de energia e eficiência energética, utilização de transporte coletivo, implantação de sistemas eficientes de drenagem urbana, coleta e tratamento de esgotos, operação de aterros sanitários, recuperação de áreas degradadas, oferta de transportes públicos de qualidade, ampliação de áreas verdes e parques municipais, dentre outras.

As diretrizes “Implementar uma política de educação ambiental em Salvador e no Estado da Bahia, através da criação e promoção de cursos profissionalizantes e de capacitação ambiental pelo Poder Público, garantindo e honrando o compromisso da transversalização do tema ‘Educação Ambiental’ nas escolas, capacitando também sobre a questão da coleta seletiva”, “Fazer campanhas e implantar a coleta seletiva, estimulando a sua ampliação em Salvador e no Estado da Bahia, envolvendo órgãos públicos e comunidades, assim, como campanhas de conscientização e programas de educação ambiental, incluindo o tema de mudanças climáticas, aquecimento global e o não uso de CFC”, “Tombamento dos parques, lagoas e dunas do Município”, “Fomentar a implantação do sistema de áreas verdes de Salvador e no Estado da Bahia, realizando a proteção, recuperação, restauração, preservação e conservação das áreas verdes, especialmente no município de Salvador. Elaborar e implementar um programa de arborização urbana, assim como a confecção e divulgação de uma cartilha sobre arborização urbana com espécies nativas”, “Incentivar e implementar projetos para o uso de energias limpas e alternativas na construção civil e para os meios de transporte, fiscalizando o uso obrigatório de catalisadores nos veículos automotores (principalmente no setor público)”, “Revegetar áreas degradadas, praças, ruas, hortos e parques, em especial o parque urbano da Estrada das Barreiras e implementar corredores ecológicos com espécies nativas em Salvador e no Estado da Bahia, visando a recuperação do passivo verde e fomentando a política de adoção de áreas verdes”, entre outras, se referem a um conjunto de ações mitigatórias a serem adotadas pelo

Poder Público Municipal. É importante ressaltar que algumas deliberações propostas na II Conferência estão contempladas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado recentemente, tais como a implantação de coleta seletiva de lixo urbano, monitoramento e controle da emissão de gases poluentes, recuperação de áreas degradadas e de matas ciliares nas bacias hidrográficas do Município, dentre outras.

Deste modo, as ações de mitigação requerem uma efetiva atuação do Poder Público tanto em relação ao conjunto de ações preventivas quanto aquelas relacionadas ao enfrentamento das mudanças climáticas. As deliberações apontam para ações concertadas com os demais níveis das esferas governamentais, o que objetiva garantir o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Esta atuação concertada se expressa nas seguintes deliberações: “Fortalecer o Conselho Estadual de Meio Ambiente, inserindo a representação dos municípios e criar uma Câmara Técnica de Gestão Compartilhada para fortalecer o Programa Gestão Ambiental Compartilhada – GAC”, “Incentivar, promover e fomentar a formação e organização do consórcio de municípios para a gestão ambiental integrada”, “Consolidar e ampliar o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, radicalizando o gerenciamento participativo através dos Comitês de Bacias e da melhoria das condições de acesso à água e qualidade de vida da população”, dentre outras.

Em suma, a sustentabilidade presente nas deliberações da I e II Conferências busca integrar as dimensões ambiental, cultural, econômica, política e social. Observa-se que não se trata de uma concepção restrita à dimensão ecológica, mas que se associa com a plena vigência de direitos, justiça ambiental, acesso aos recursos naturais e políticos. Trata-se de pensar novos modelos de desenvolvimento que levem em conta as variadas formas sociais de apropriação e uso dos recursos ambientais, as diferentes formas culturais de relação com o meio ambiente. As deliberações analisadas buscam recolocar a questão ambiental, seus significados e conteúdos no centro do debate. Sob esta perspectiva, “um desenvolvimento democrático e sustentável será a expressão da diversidade de leituras e projetos em confronto ao processo de homogeneização social que transforma os recursos materiais em mercadorias e subordina as diferentes formas socioculturais à dinâmica do mercado e do capital” (ACSELRAD e LEROY, 2003, p.29).

A sustentabilidade expressa nas deliberações encontra ressonância no modelo de desenvolvimento – consequentemente de sociedade e de cidade - protagonizado pelos movimentos social e ambientalista, populações tradicionais, grupos étnicos-religiosos e

outros segmentos representados nas conferências realizadas<sup>62</sup> cujo projeto político articula as formas de gestão do espaço com espaços públicos de participação no processo de transformação do urbano, o reconhecimento das múltiplas sustentabilidades e a compreensão da política como um campo privilegiado para definir uma proposta de desenvolvimento urbano que garanta o amplo acesso e o controle efetivo dos bens ambientais existentes na cidade.

### **5.1.3 Entre a concepção e o gesto: das deliberações das Conferências à ação do Poder Público Municipal**

Enquanto o argumento de defesa da sustentabilidade e da racionalidade no uso dos recursos naturais continua sendo reafirmado nas deliberações das conferências municipais de meio ambiente, os sentidos da participação nesta instância têm sido alvo de inúmeros questionamentos. Os entrevistados que participaram das conferências realizadas nos anos de 2005 e 2007 reconhecem que a participação se restringe a um “momento de ‘escuta’ na área ambiental”, termo empregado por um dos entrevistados para qualificar a participação dos envolvidos nas Conferências. À medida que avaliam as ações empreendidas pela SMA, as falas são interpeladas por críticas frequentes acerca da inexpressiva influência que as deliberações têm exercido na produção de uma política pública de meio ambiente para o Município, como demonstram os depoimentos a seguir:

“Na II Conferência, eu ouvi queixas recorrentes contra a não aplicação das resoluções da I Conferência e me perguntava por que nós estávamos na Conferência, se as resoluções da conferência anterior não foram colocadas em prática. A sociedade se cansa (...) Na verdade, a sociedade apresenta resoluções, mas sem o poder de coerção sobre a exequibilidade das ações requeridas naquelas resoluções, não passam de indicações, de pistas, que o governo, se for democrático, as transformam em políticas públicas” (Entrevistado 09 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

“Na área do meio ambiente, fizeram as Conferências sobre o Meio Ambiente municipais, estaduais e federais. E o que terminou acontecendo é que muito pouco do que foi deliberado naquelas conferências foi acatado e colocado em prática pelo Governo. (...) Tudo aquilo parecia um circo e que eu ia fazer de novo aquele papel de palhaço que eu fiz da primeira e da segunda vez” (Entrevistado 05 – Representante do Movimento Ambientalista).

---

<sup>62</sup> Do total de inscritos na II Conferência Municipal de Meio Ambiente(2007), 318 declararam representar entidades da sociedade civil, 109 representantes do Poder Público (não indicaram a esfera) e 12 representantes patronais. Além destes inscritos, 70 participantes não indicaram o segmento que representavam, conforme informações prestadas por técnicos da SMA.

“A Conferência é mais um desses espaços para legitimar o que o Governo faz. Entramos em consenso, discutimos, elaboramos as propostas nos grupos, mas o Governo não implementa nenhuma dessas propostas. A gente ficou revisando coisas que a gente mesmo propôs e que não foi implementada” (Entrevistado 06 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

As indagações de representantes de segmentos da sociedade civil que compõem o COMAM e que participaram das I e II Conferências de Meio Ambiente se tornam ainda mais dramáticas quando se apresentam os dilemas que possuem em torno do próprio papel político que exercem nestes espaços de participação: *“A gente está fazendo o quê aqui? Só para legitimar? Cria instituições democráticas para legitimar? Isso é ainda mais perverso porque legitima aqueles interesses que antes eram feitos no gabinete”*; *“Então chega a hora em que se chega a um desgaste enorme, aí você diz assim: não, esse caminho não funciona, tem que ser outro”*; *“De vez em quando eu fico me perguntando: o que eu estou fazendo aqui?”* Estes dilemas podem ser percebidos como um campo de confluência perversa em que o risco – real – presentes nos depoimentos “é de que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendidas pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico” (DAGNINO, 2004, p.97). Assim, o que esta “confluência perversa” determina é um obscurecimento das distinções e divergências entre dois projetos antagônicos, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, p.99).

Por contrariar a concepção hegemônica de sustentabilidade – em que os recursos ambientais estão a serviço do modelo de desenvolvimento econômico atual - as deliberações das conferências realizadas estão longe de influenciar a política pública ambiental no Município, principalmente, quando se chocam com interesses consolidados na cidade. O descompasso entre a ‘concepção e o gesto’ revela que as deliberações das conferências municipais de meio ambiente produziram pouco ou nenhum efeito nas decisões tomadas no âmbito do Poder Público Municipal. Um dos entrevistados afirma que apesar de considerar importante a realização da Conferência, “quase nada foi implementado. Depois, veio a segunda Conferência e está no mesmo caminho. A discussão ocorre, mas as deliberações não têm sido colocadas em prática” (Entrevistado 11 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

As moções de repúdio e desagravo dirigidas à Câmara Municipal de Salvador, à Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM e ao Prefeito Municipal, aprovadas nas Conferências Municipais de Meio Ambiente pela concessão da licença ambiental para operação do Sistema de Disposição Oceânica de Jaguaribe (2º Emissário Submarino), aprovação do PDDU permitindo o incremento da verticalização na Orla Marítima de Salvador, aprovação de empreendimentos de grande porte em áreas de remanescentes de Mata Atlântica na Avenida Paralela, dentre outras, singularizam as contestações feitas por segmentos da sociedade civil à atuação do Poder Público Municipal quanto às intervenções em curso e/ou a serem realizadas na cidade do Salvador.

As imbricadas relações entre o Poder Público Municipal e alguns grupos econômicos existentes no Município impõem limites estruturais que impedem a subordinação dos interesses privatistas aos interesses públicos mais amplos, como relatado por um dos entrevistados:

“Tem algumas corporações que têm muito poder na cidade: o capital imobiliário, o setor de transportes... todos têm uma estrutura, o poder. Fora isso, tem as políticas de apropriação, por exemplo, a área turística é outro segmento que têm muitos interesses a preservar. A área turística monopolizou o carnaval, desconfigurando-o e até empobrecendo o potencial econômico dele, privatizou as áreas mais atrativas da cidade, o Morro do Conselho, coisas do gênero, passando por cima da lei do planejamento urbano. Então, tem a primazia das grandes corporações econômicas, de todos esses segmentos. *Então, há uma promiscuidade grande, por tradição, entre o Poder Público e estas áreas econômicas.* Manifesta-se de várias maneiras, mas a principal delas é a dificuldade de se constituir um padrão satisfatório da gestão pública. O nível de submissão a esses interesses particulares acaba prejudicando o desenvolvimento da cidade” (Entrevistado 01 – Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente, grifo nosso).

Este processo revela que as estratégias construídas pelos diferentes grupos sociais no cotidiano do processo político conferem distintos sentidos à participação e põem em questão a eficácia deliberativa dos espaços públicos democráticos, portanto, a sustentabilidade política dos espaços institucionais de negociação entre diferentes grupos sociais. Além de erodir as estruturas de participação, compromete o projeto de cidade presente nas deliberações, fragmenta o tecido social urbano e agrava a insustentabilidade dos recursos naturais e do ambiente construído. Ademais, as deliberações das Conferências somente se tornarão diretrizes para formulação de uma política pública ambiental no Município na medida em que houver uma correspondente vontade política dos governantes e uma efetiva mobilização da sociedade civil em

direção a uma atuação conjunta. Por outro lado, enquanto a agenda ambiental estiver subordinada a uma política municipal de desenvolvimento que considera como estratégico alguns poucos setores dominantes na economia urbana, a formulação e execução de uma política ambiental continuará no plano da ‘concepção’ com poucas possibilidades de influenciar a ação governamental, frequentemente frustrada por interesses de grupos específicos bem representados na esfera municipal.

## 5.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PDDU DE SALVADOR

### 5.2.1 Apresentação da estrutura e conteúdos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU de Salvador

A Lei nº. 7.400/2008 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, sancionada em 20 de fevereiro de 2008, revogou a Lei nº. 6.586/2004 cuja aprovação foi cercada de controvérsias em virtude da não observância do princípio da participação da sociedade na elaboração do Plano e das críticas de ordem técnica e jurídica que constituíram o centro da arguição das medidas judiciais impetradas pelo Ministério Público Estadual.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador adota a forma clássica de disposição dos documentos legais, subdividido em títulos, capítulos, seções e subseções, cujos textos são compostos na forma de artigos, incisos, alíneas e itens. Possuem como anexos, os elementos que não se adequam às formas citadas, tais como tabelas, quadros, gráficos e mapas (SEPLAM, 2007). De acordo com Teixeira (2006), a opção pela forma tradicional teve como objetivo facilitar não apenas a leitura, mas também o manuseio e a reprodução do documento, dificultados pela extensão e complexidade, que constituía uma das críticas endereçadas ao Plano Diretor de 2004. Em seu conjunto, o PDDU 2008 apresenta dez títulos dispostos em 349 (trezentos e quarenta e nove) artigos. As principais mudanças ocorridas no texto legal em relação ao Plano Diretor de 2004, segundo Teixeira (2006), dizem respeito à redução do número de anexos e à eliminação das informações de referência que tornavam a Lei desnecessariamente volumosa e de difícil leitura, além de provocar confusão entre matérias de diagnóstico e as diretrizes e proposições do Plano, que constituem a matéria por excelência da Lei.



O Título I – Das Disposições Preliminares - dispõe sobre a aprovação da Lei, reportando-se ao fundamento legal que lhe dá sustentação, ou seja, as disposições da Constituição Federal, da Constituição do Estado da Bahia, da Lei Orgânica do Município do Salvador e da Lei Federal nº.10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Nos artigos posteriores define o Plano Diretor como instrumento básico da Política Urbana do Município e apresenta suas finalidades, estabelece o prazo máximo de 08 (oito) anos para revisão, define os elementos que complementam a referida Lei na forma de anexos<sup>63</sup> e estabelece o tombamento dos documentos técnicos e demais elementos acessórios, disponíveis para consulta pública na biblioteca do órgão de planejamento do Município.

O Título II - Da Política Urbana do Município - subdivide-se em três capítulos que dispõem sobre os elementos de caráter geral que norteiam a política urbana. A função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade constituem os princípios que regem a política urbana no Município do Salvador estabelecidos no texto legal.

No capítulo II - Dos objetivos – enfatiza-se o fortalecimento do papel de Salvador no cenário nacional e mundial, a necessidade de ampliação da base econômica e da renda municipal, a consolidação do Município como centro produtor de serviços bem como a superação dos principais entraves para o seu desenvolvimento nos vários campos e, por fim, a inclusão plena de todos os cidadãos no processo de desenvolvimento urbano. Destacam-se, também, as questões relacionadas à valorização da cultura soteropolitana, à promoção do desenvolvimento urbano de forma compatível com a capacidade de expansão das redes de infraestrutura e com a sustentabilidade ambiental, o direito à informação como condição indispensável ao estabelecimento de uma gestão democrática e participativa. No capítulo que trata dos instrumentos da política urbana são relacionados aqueles cuja Lei disciplina, tratados, posteriormente, nos demais capítulos do Plano Diretor (TEIXEIRA, 2006).

No Título III - Do Desenvolvimento Econômico - são elencadas as diretrizes gerais que orientam a Política de Desenvolvimento Econômico do Município cujo principal objetivo é “promover ações que gerem riqueza, distribuam renda, aumentem o

---

<sup>63</sup> Integram a presente Lei os seguintes anexos: I – Anexo 1: glossário; II- Anexo 2: tabelas e quadros; III – Anexo 3: mapas; IV – Anexo 4: relação de documentos técnicos que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor (art.6º).

número de postos de trabalho, criem empregos com direitos, possibilitem o auto-emprego, o empreendedorismo e propiciem igualdade de acesso às oportunidades” (SALVADOR, 2008, p.6, art.11). As diretrizes específicas se aplicam ao campo regulatório, ao fomento à produção de bens e serviços, a modernização da infraestrutura, o apoio à pequena e microempresa e ao trabalho autônomo e, ainda, a formação de recursos humanos e ao estímulo à inovação. De acordo com Teixeira (2006), merece destaque o fortalecimento do setor de serviços, de grande expressão econômica em Salvador, priorizando aqueles altamente especializados e que envolvem tecnologias de ponta, considerados serviços estratégicos por agregar maior valor e possibilitar postos de trabalho formais. Enfatiza-se, também, o desenvolvimento da chamada indústria criativa e das atividades relacionadas à economia do mar, com o aproveitamento do potencial pouco explorado da Baía de Todos os Santos.

A matéria ambiental ganha tratamento específico no Título IV – Do Meio Ambiente. A Política de Meio Ambiente para o Município fundamenta-se no direito universal ao ambiente sadio e equilibrado, o que pressupõe o respeito à fragilidade e à vulnerabilidade de todos os seres vivos, o reconhecimento de sua interdependência, além do respeito à capacidade de suporte dos sistemas de apoio à vida como condição indispensável ao estabelecimento de um ambiente humano saudável (art.17). Dentre as diretrizes e princípios que fundamentam a Política Municipal de Meio Ambiente, destacam-se: sustentabilidade ambiental, garantia da qualidade ambiental urbana, responsabilidade pelos danos ambientais, transversalidade no tratamento da questão ambiental associada à gestão democrática na formulação e implementação das políticas públicas, incorporação da dimensão ambiental nos critérios das intervenções urbanísticas realizadas pelo Poder Público ou privado, articulação do Poder Público Municipal com os demais entes federados que tratam da política e gestão ambiental, apoio às manifestações culturais das comunidades tradicionais que mantêm uma relação singular com o meio ambiente, definição e implementação de instrumentos de planejamento e gestão ambiental. O texto legal apresenta, ainda, diretrizes específicas para a proteção dos recursos hídricos, a preservação dos ecossistemas associados ao domínio da Mata Atlântica, áreas de risco para ocupação humana, para o conforto ambiental urbano, atividades de mineração e o planejamento e gerenciamento dos recursos costeiros.

Dentre as diretrizes da Política Municipal de Meio Ambiente, elencadas no artigo 20 da Lei nº. 7.400/2008, destaca-se o inciso VIII que dispõe sobre os

instrumentos de planejamento e gestão que habilitam o Município a exercer sua competência na concepção e execução da política. O PDDU institui o Plano Municipal de Meio Ambiente, o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM, o Programa de Qualidade Ambiental Urbana e a legislação ambiental como institutos jurídicos e instrumentos de planejamento e gestão dos recursos naturais no município (SALVADOR, 2008).

O Plano Municipal de Meio Ambiente constitui o instrumento básico de implementação da política de meio ambiente, cabendo ao Poder Executivo a sua elaboração<sup>64</sup>. Deverá delinear a problemática ambiental e estabelecer estratégias para o seu equacionamento, delimitar o zoneamento ambiental do Município, as áreas de valor ambiental e as bacias hidrográficas, planejar o gerenciamento costeiro e mapear as áreas de risco real ou potencial. Com o objetivo de tornar exequíveis as ações propostas, o Plano deverá estabelecer as metas e prazos de atendimento das demandas especializadas e as linhas de financiamento da política, indicar as áreas prioritárias para intervenção, as estratégias de implementação do Plano e a definição dos indicadores ambientais de acompanhamento e controle.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA destina-se à formulação e condução da política e da gestão ambiental no Município e integra o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG, ambos criados pelo PDDU/2008. Integra, ainda, o Sistema Estadual e Federal da Política Ambiental, SISNAMA e SEARA, respectivamente. Deverá articular suas ações com os Sistemas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, mediante a participação nos comitês de bacias hidrográficas que integram o território municipal. Participa, também, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Tal articulação visa à construção de um pacto entre os entes da Federação no tratamento das questões ambientais que, dada à natureza e abrangência, ultrapassam a esfera local.

Os instrumentos de “condução da gestão ambiental” do Município encontram-se dispostos no artigo 40 do PDDU 2008. Os mecanismos de planejamento e gestão ambiental incluem as normas e padrões ambientais, os Planos Municipais de Meio Ambiente e de Saneamento Básico, o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM e a análise de risco. Os instrumentos de controle e monitoramento são os seguintes: Relatório de

---

<sup>64</sup> O texto legal apenas reitera o art. 222 da Lei Orgânica Municipal.

Qualidade do Meio Ambiente, Banco de Dados Ambientais, Licenciamento Ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, auditoria ambiental, monitorização e fiscalização ambiental. Além do programa de educação ambiental, o artigo dispõe sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente que constitui a unidade orçamentária de financiamento da política ambiental.

O Título V - Da Cultura - dispõe que a Política Cultural do Município objetiva consolidar uma sociedade sustentável e tem por base a concepção da política pública como espaço de participação dos indivíduos e da coletividade, grupos, classes e comunidades, no qual o poder político é interveniente. Objetiva, ainda, instituir e universalizar direitos e deveres culturais produzidos mediante o diálogo e o consenso democrático (art.45). O texto legal apresenta as diretrizes específicas que devem orientar o sistema educacional, a produção e fomento das atividades culturais, a elaboração de um sistema de informações sobre a cultura local, a formação de profissionais especializados que possam atuar no campo da gestão, difusão, transmissão, preservação, produção da cultura, entre outros. Dispõe, ainda, sobre a conservação do patrimônio cultural, as áreas de valor cultural e a gestão cultural.

A Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PHIS integra o Título VI – Da Habitação – que concebe a moradia digna como direito social, independente de renda, educação, cultura e posição social (art. 58). De acordo com o texto legal, o planejamento da política habitacional deve estar articulado com as diretrizes de política urbana e ambiental, aos projetos de estruturação urbana e de qualificação do espaço público da cidade e deve aplicar os instrumentos urbanísticos definidos no Plano Diretor. Define, ainda, os programas que devem envolver o atendimento das necessidades habitacionais, quais sejam: produção de unidades habitacionais, urbanização das áreas ocupadas precariamente e regularização fundiária daquelas ocupadas irregularmente, requalificação de edificações ocupadas por cortiços e moradias coletivas, melhoria das condições de habitabilidade da moradia e eliminação de assentamentos em áreas de risco e de proteção ambiental.

Merece destaque a revisão e ampliação das categorias das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que se constituem num dos principais instrumentos do Plano Diretor de atuação do Município na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos espontâneos ocupados por população de baixa renda e também para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social (SEPLAM, 2007). O Plano Diretor apresenta também “os procedimentos para a regularização urbanística e

fundiária dos assentamentos classificados como ZEIS, que envolvem os aspectos próprios do planejamento da produção da moradia, da gestão e da participação da população beneficiária do processo” (TEIXEIRA, 2006, p.5).

O Título VII - Dos Serviços Urbanos Básicos – apresenta, sob a ótica setorial, os as disposições gerais para as políticas públicas de saneamento básico (envolvendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana), saúde, educação, assistência social; lazer, recreação e esportes; segurança alimentar nutricional e do abastecimento alimentar, iluminação pública, cemitérios e serviços funerários, defesa civil, segurança pública, energia e telecomunicações. A Lei determina que a prestação dos serviços públicos deva ser orientada pelos princípios da inclusão e da equidade social, promovendo a inserção plena dos cidadãos nos circuitos produtivos e do consumo coletivo (art.93).

O Título VIII - Do Ordenamento Territorial - contempla os rebatimentos espaciais da Política Urbana no território da Cidade, materializados nas diretrizes e proposições para os sistemas urbanos estruturais, especialmente o viário, o de transportes e o de áreas de valor ambiental e cultural, e para o ordenamento do uso e ocupação do solo mediante as definições de zoneamento e das orientações para aplicação dos instrumentos de Política Urbana (TEIXEIRA, 2006). Ainda, segundo o autor, o Capítulo I particulariza os objetivos que orientam o ordenamento territorial, destacando a qualificação crescente das áreas urbanas dotadas de infraestrutura e a provisão de infraestrutura e serviços nas áreas não atendidas, sejam aquelas já ocupadas ou passíveis de ocupação (TEIXEIRA, 2006).

O Capítulo II trata do Macrozoneamento, instrumento que define a estruturação do território em face das condições do desenvolvimento sócio-econômico e espacial do Município, consideradas a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infraestrutura para o adensamento populacional e a atividade econômica (art. 131). O território municipal encontra-se dividido em duas macrozonas - a Macrozona de Ocupação Urbana e a de Proteção Ambiental – subdivididas em sete macroáreas com características e finalidades distintas. “Para cada macroárea o Plano Diretor estabelece objetivos e diretrizes específicas para o ordenamento territorial que devem orientar o seu desenvolvimento, no sentido de consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo” (TEIXEIRA, 2006, p.6).

O Capítulo III trata da organização do uso e da ocupação do solo no Município por meio do instrumento do zoneamento, do estabelecimento de critérios e restrições de

utilização dos espaços no território municipal em zonas – estas, por sua vez, subdivididas em centros e subcentros - e corredores. Em relação ao Plano Diretor 2004, foram realizadas algumas modificações que podem ser constatadas no documento elaborado pela SEPLAM intitulado *O que muda com o PDDU 2007 – estrutura e conteúdos do Projeto de Lei*: criação e supressão de algumas zonas destinadas ao uso residencial, vinculação dos coeficientes de aproveitamento básico e máximos às zonas e corredores definidos no zoneamento, uso e ocupação do solo nas margens e na área de influência da Avenida Paralela e a proposição de zonas especiais destinadas ao fomento de atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico de Salvador, à exemplo das áreas reservadas à implantação de equipamentos de hotelaria na Orla Atlântica e do Parque Tecnológico, que pretende concentrar empresas destinadas a pesquisa e produção de bens e serviços de alta tecnologia (SEPLAM, 2007).

O Capítulo IV trata da mobilidade urbana, estabelecendo as orientações gerais para integração dos espaços da Cidade por meio da estruturação do sistema viário e da integração funcional e operacional dos diversos modos de deslocamento existentes no Município (TEIXEIRA, 2006). Apresenta, ainda, dispositivos relacionados à estrutura viária, ao deslocamento de pedestres e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, aos distintos tipos de transporte (cicloviação, coletivo de passageiros, de cargas, particular, dutoviação) e dos equipamentos de conexão (terminais, estações de transbordo, atracadouros, hidroporto e outros). As diretrizes para gestão do trânsito e o planejamento institucional do setor encerram as seções que tratam do tema.

No Capítulo V o instituto legal cria o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM que compreende as áreas do Município do Salvador que contribuem de forma determinante para a qualidade ambiental urbana e para as quais, o Município estabelecerá planos e programas de gestão, ordenamento e controle, visando à proteção ambiental e cultural, de modo a garantir a perenidade dos recursos e atributos existentes (art. 213). O SAVAM é constituído pelo Subsistema de Unidades de Conservação – composto por dois grupos de áreas com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável que admitem as categorias expressas na Lei Nacional de Unidades de Conservação; e o Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental que se subdivide em cinco áreas distintas: Áreas de Proteção de Recursos Naturais – APRN, Áreas de Proteção Cultural e Paisagística – APCP, Áreas de Borda Marítima – ABM, Espaços Abertos de Recreação e Lazer – ERL, Áreas Arborizadas – AA. Segundo Teixeira (2006), o SAVAM mantém algumas categorias já

consagradas pela legislação urbanística municipal, em razão de algumas especificidades locais, a exemplo das Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) e das Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRN).

A aplicação dos Instrumentos da Política Urbana no Município são detalhados no Capítulo VI do Título VIII – Do Ordenamento Territorial que estabelece os critérios para aplicação de tais instrumentos como exigido pelo Estatuto da Cidade. Subdividido em seções, a Lei detalha a aplicação de alguns instrumentos já utilizados na política urbana municipal, a exemplo da Transferência do Direito de Construir (TRANSCON) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o que dispensa regulamentação posterior. Dispõe, ainda, sobre outros instrumentos que carecem de regulamentação, tais como o Estudo de Impacto Vizinhança (EIV), o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e o Direito de Preempção e até mesmo a destinação de áreas para criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por exigirem a identificação imobiliária dos imóveis passíveis de afetação (TEIXEIRA, 2006).

O Título IX – Do Desenvolvimento Político Institucional compreende um vasto conjunto de instrumentos relativos ao desenvolvimento político-institucional, bem como disposições referentes à democratização da gestão municipal e à participação da sociedade no processo de planejamento (TEIXEIRA, 2006). A Lei propõe a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG que compreende o conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos necessários à coordenação da ação planejada da Administração Municipal, “integrando o planejamento do desenvolvimento urbano, a estratégia das ações governamentais e o planejamento orçamentário, de modo a direcionar permanentemente o desenvolvimento do Município em conformidade com a Política Urbana expressa no Plano Diretor” (TEIXEIRA, 2006, p.09). A Lei estabelece a criação do Conselho e da Conferência Municipais de Salvador e o Fórum dos Conselhos de Salvador, “instância de articulação e integração das políticas setoriais, a ser convocada anualmente pelo Prefeito municipal para avaliação conjunta da atuação dos órgãos colegiados em funcionamento no Município” (TEIXEIRA, 2006, p.09). Além destas instâncias de participação da sociedade civil, a Lei estabelece que o Sistema de Informação Municipal – SIM Salvador integrará um conjunto de dados, informações, indicadores e índices capazes de qualificar e quantificar a realidade do Município do Salvador em suas dimensões sócio-demográficas, econômicas, culturais, geofísicas, espaciais, ambientais e político-institucionais (art.312, parágrafo único).

Por fim, a Lei apresenta o Título X - Das Disposições Transitórias e Finais - que reúne orientações e disposições para aplicação das normas da Lei do Plano Diretor até que sejam aprovadas as regulamentações requeridas e a legislação complementar, especialmente a que trata do ordenamento do uso e ocupação do solo. As disposições transitórias devem ser integralmente absorvidas pela legislação defluente, deixando de integrar o documento do Plano (TEIXEIRA, 2006).

### **5.2.2 Considerações gerais sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/2008**

A revisão do Plano Diretor do Município do Salvador foi um compromisso político assumido pelo prefeito João Henrique durante a campanha eleitoral em resposta aos anseios de partidos políticos, movimentos sociais urbanos, entidades de classe e das mais diversas representações da sociedade civil voltadas para a questão urbana. Ao tomar posse, o Prefeito João Henrique, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM iniciou o processo de revisão do Plano Diretor. Os debates e audiências públicas<sup>65</sup> consistiram na exposição da minuta do Projeto de Lei nº. 216/2007, seguidas das intervenções feitas pelo Plenário que deveriam constituir um conjunto de contribuições à versão final a ser encaminhada para votação pela Câmara Municipal do Salvador. A não inclusão das proposições apresentadas nas Audiências Públicas deveria ser justificada formalmente pela SEPLAM indicando as razões da impossibilidade de acatar as demandas apresentadas neste fórum<sup>66</sup>. No entanto, na prática, este rito se caracterizou como um processo eivado de controvérsias. Em análise empreendida por Fernandes (2008), a autora discorre sobre o rito formal da democracia participativa como uma das questões que mais se tornou evidente ao longo do processo de revisão do Plano Diretor:

Embora várias tenham sido as oportunidades de discussão instituídas, as audiências eram marcadas por longuíssimas exposições por parte da própria administração municipal e as discussões caracterizavam-se pelo encaminhamento de reivindicações por parte da sociedade civil, organizada ou não, às quais invariavelmente se respondia que seriam devidamente analisadas. Além disso, a falta de instrumentos de tradução da complexidade do PDDU – a (pretensa) cartilha produzida para vulgarização do Plano é incapaz de avançar qualquer reflexão mais específica a respeito – dificultava bastante a compreensão do que estava em jogo no momento da discussão (FERNANDES, 2008, p.01).

---

<sup>65</sup> Segundo o órgão de planejamento da Prefeitura Municipal de Salvador - PMS foram realizadas 14 (quatorze) audiências públicas no período de 07/10/2006 a 03/02/2007.

<sup>66</sup> Ver Decreto nº. 16.846, de 06 de outubro de 2006.



Outra questão analisada por Fernandes (2008) diz respeito à mudança de conjuntura produzida pela política de queda nas taxas de juros aliada a uma política efetiva de liberação de recursos para a construção civil, particularmente de uso habitacional, o que acirrou a disputa em torno das regras da regulação urbana, tensionada pela ânsia de aproveitamento da conjuntura e pela avidez especulativa característica, no País e na Cidade, do setor de produção imobiliária e, mais recentemente, do chamado *trade* turístico. Esta argumentação de Fernandes (2008) é reiterada em entrevista concedida por um representante do setor imobiliário que integra o COMAM:

“A gente não sabe o quanto esse tempo favorável da economia vai ficar, mas, quatro anos para um Brasil que está se organizando economicamente é muito tempo. Nosso longo prazo, [referindo-se ao prazo do setor imobiliário] é de dois anos. Então, correríamos o risco de perder esse momento. No meu entender, a necessidade de ter aprovado o Plano nessa gestão era essa. Por essa urgência, acho que no final, *quando ele foi para a Câmara talvez ele tenha sido pouco discutido e algumas coisas entraram, que não tinham sido discutidas*, nada também que cause impacto ambiental e mesmo porque o que foi aprovado não vai ser feito de uma vez. *O Plano foi aprovado, precisa agora de uma gestão forte, tanto do Estado quanto do Município, proporcionando a infra-estrutura de saneamento e viária* para que se prossiga adequando o que foi aprovado” (Entrevistado 12 – Representante do Mercado no COMAM, grifo nosso).

A terceira questão “é propriamente política e eleitoral”. A mudança das alianças, a dança dos partidos, as substituições de secretariado, a pequena adesão da Câmara de Vereadores ao tema, a perspectiva meramente eleitoreira da maioria dos representantes do Executivo e do Legislativo, e a apatia enviesada do Judiciário inviabilizaram a construção de um projeto consistente de desenvolvimento para a cidade, pensado no médio prazo. Fernandes (2008) acrescenta, ainda, que a defesa incondicional, por parte da Prefeitura Municipal de Salvador, da necessidade de crescimento econômico e de atração de investimentos a qualquer preço, fez com que a negociação do PDDU acontecesse de forma descompromissada de um interesse público mais largo, assumindo o Poder Público o papel de refém dos investimentos e, portanto, a seu serviço (FERNANDES, 2008).

Ao longo de todo o processo de revisão, os fundamentos das críticas feitas por Fernandes (2008) foram materializados nos recursos jurídicos empreendidos pelo Ministério Público Estadual solicitando a suspensão do processo com base em falhas técnicas e administrativas apontadas por especialistas de entidades profissionais, a exemplo do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia –

CREA/BA e do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/BA, de conselhos institucionais de participação da sociedade civil, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – CONDURB, de órgãos públicos como o Instituto do Patrimônio Histórico Nacional – IPHAN, de professores da Universidade Federal da Bahia – UFBA e associações de bairros de Salvador. Contraditoriamente, o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município - CONDURB não foi ouvido no que diz respeito à “alteração do zoneamento e aumento dos parâmetros urbanísticos que é o cerne do desenho urbano que conflita com o potencial da natureza na cidade” (BRANCO, 2008, p.10). Em ata da 1ª sessão extraordinária do COMAM em 2007, um dos membros conselheiros que integra o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município - CONDURB expõe em Plenário que foi enviado ao Prefeito Municipal um documento solicitando que fosse respeitado o direito de acesso à minuta final do Projeto de Lei do Plano e, que apesar do trabalho realizado pelos membros do CONDURB, 90% das sugestões apresentadas pelo CREA, IAB, IPAC, IPHAN não foram acatadas (Ata 27, 24/08/2007). Questões desta mesma natureza estão contidas no parecer encaminhado pelo CREA/BA à Câmara de Vereadores de Salvador (CREA/BA, 2007)<sup>67</sup>.

Outra questão relevante deste processo, destacado por um dos entrevistados, diz respeito ao debate periférico sobre as questões ambientais ocorridos nas audiências públicas, o que contribuiu para obscurecer os conflitos entre os interesses que efetivamente estavam em jogo no processo político de revisão do Plano Diretor. O depoimento de um representante do movimento ambientalista confirma esta argumentação:

“A discussão era sobre meio ambiente no PDDU. O parque, a pracinha eram exemplos do que era meio ambiente, operavam com os estereótipos do meio ambiente e não consideravam que o meio urbano era o meio ambiente construído, o meio ambiente que nos diz respeito. (...) Eu acho que já começa com uma visão equivocada da questão ambiental. É preciso que as pessoas entendam a dimensão do que seja meio ambiente urbano, onde

---

<sup>67</sup> O relatório do pedido de apelação interposto pelas entidades da sociedade civil - Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBÁ, Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia da Bahia - CREA/Bahia, Instituto dos Arquitetos do Brasil-IAB, Departamento Bahia, Associação Baiana de Imprensa – ABI, Federação das Associações de Bairros – FABS e o Movimento pela Moradia contra a sentença do Juízo Federal da Sexta Vara da Seção Judiciária da Bahia que indeferiu petição inicial dos autores e extinguiu o processo sem resolução do mérito, consta que “o pedido formulado se lastreia em arguições de inconstitucionalidades e ilegalidades no processo de elaboração do projeto de lei e sua tramitação, consubstanciadas na ausência de participação popular, usurpação da competência do CONDURB (órgão consultivo de integração Prefeitura-Comunidade); ausência de análise do projeto nas comissões especiais da Câmara Municipal; omissões e vícios por parte do IPHAN quanto à intervenção no processo de elaboração da lei, no que tange aos aspectos do projeto, com direta interferência sobre as áreas sujeitas à sua atribuição fiscalizatória” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.3).

vivem 80% da população, como algo que nos diz respeito em todos os aspectos. Então faltou isso. *A discussão caminha por estereótipos.* Manter mais áreas verdes na cidade? Isso é pouco e é estreito. Então, começa com uma estreiteza de visão com relação à questão ambiental e isso terminou impedindo que as entidades ambientalistas pudessem avançar na questão do PDDU, ir mais fundo nas suas definições. A discussão da altura dos gabaritos não diz respeito apenas ao IAB, diz respeito a nós [referindo-se ao movimento ambientalista]. A paisagem é fundamental na questão ambiental também, entende?” (Entrevistado 05 – Representante do Movimento Ambientalista, grifo nosso).

Operar com os estereótipos do meio ambiente agencia uma concepção reducionista dos recursos ambientais que contribui para simplificar o debate ambiental na cidade e para consolidar uma visão hegemônica – que conta com o apelo da mídia em geral e os deslocamentos discursivos de noções como sustentabilidade, participação, democracia - que situa em pólos distintos o meio ambiente natural e o meio ambiente urbano, transformado e tecido pela ação humana. Esta operação torna-se ainda mais perversa quando é associada com a necessidade premente de desenvolvimento econômico, da redução do déficit habitacional, da geração de emprego e renda que “justificam” as ações empreendidas pelo Poder Público Municipal capturado pelos setores da construção civil e do capital imobiliário.

Em suma, o processo de revisão do Plano Diretor revela a hegemonia de grupos econômicos e políticos na definição dos rumos da cidade, como avaliam os entrevistados que participaram diretamente do processo:

“Quando vemos o percurso que o PDDU seguiu dentro do governo, na relação com a sociedade civil e na própria Câmara de Vereadores, a gente constata que as ‘coisas’ mais conservadoras da cidade, da política mais tradicional estão presentes, ou seja, poucos decidindo muito, fazem com que a gente volte a se preocupar. (...) Nós vemos isso com muita preocupação. A dinâmica política do processo mostra, vamos colocar assim, que as áreas mais conservadoras da política ainda estão vivíssimas, operando, funcionando muito bem” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

“Eu acho que o PDDU marcou e foi marcado por um conflito grande entre interesses imobiliários e pressões do capital imobiliário com, evidentemente, pessoas que operam o Poder Público. Esse conflito econômico é a base de tudo, não tem outro” (Entrevistado 05 – Representante do Movimento Ambientalista).

“Os interesses que estão em jogo são os interesses imobiliários, o interesse do grande capital que vem se expandindo na cidade. Eu acho que o PDDU e o modelo de desenvolvimento econômico da cidade estão voltados para este mercado. Não há uma política de valorização do subúrbio, do miolo, de outras áreas da cidade. Todo o desenvolvimento da cidade está voltado para este mercado. Quer dizer, os interesses que estão em jogo são os interesses das grandes corporações imobiliárias que estão determinando o destino da

cidade, de uma parte da cidade” (Entrevistado 04 – Representante do Movimento Ambientalista).

É neste contexto que o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Salvador culminou com a aprovação em regime de urgência da Lei nº. 7.400/2008, sem o apoio da base aliada do governo e sob fortes críticas acerca das articulações políticas realizadas na Câmara de Vereadores para garantir a aprovação da Lei. O processo de revisão e aprovação do Plano Diretor evidencia o embate entre os distintos projetos de cidade que estão em disputa. De um lado, o projeto que acredita na cidade plural, democrática, das lutas sociais, na qual a política ocupa um lugar relevante. Por outro, a hegemonia de um projeto que aposta no desenvolvimento de Salvador a partir da dinâmica de grupos econômicos específicos<sup>68</sup>, que sob a égide do mercado são considerados como os agentes privilegiados na promoção do desenvolvimento do Município.

Contraditoriamente, a revisão do Plano Diretor de Salvador que se originou dos questionamentos acerca da participação popular no processo de formulação do Plano padece do mesmo questionamento inicial. “O discurso é que está fazendo um projeto participativo, consultando a população, mas no fundo é um grupo pequeno que controla. Tiveram as audiências, eu participei de várias audiências, sugeri várias coisas, então, quem decidiu o que entrava e o que não entrava no Plano?”, analisa um dos entrevistados (Entrevistado 04 – Representante do Movimento Ambientalista). O processo de revisão, tramitação e aprovação na Câmara de Vereadores revela como se mantêm acesos os modos mais tradicionais de realização da política que excluem as possibilidades de uma efetiva participação popular na proposição de um plano diretor que resulte em um pacto social capaz de contemplar os diversos interesses manifestos na cidade.

---

<sup>68</sup> Não por acaso, os empresários foram os primeiros convidados para a apresentação da última versão do Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ocorrida na Associação Comercial da Bahia em julho de 2007.

### **5.2.3 O Ambiental no Urbano: a sustentabilidade ambiental no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU**

#### 5.2.3.1 Entre princípios e diretrizes das políticas ambiental e urbana

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU se inicia estabelecendo uma articulação entre as políticas ambiental e urbana quando dispõe sobre os princípios orientadores da Política Urbana do Município. A referência ao meio ambiente emerge no art. 7º, §3º, quando apresenta uma concepção da cidade sustentável que guarda a amplitude presente na clássica formulação do desenvolvimento sustentável. Trata-se da cidade capaz de promover “o desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras”. Difere, portanto, da conceituação da cidade sustentável disposta no Estatuto da Cidade que a compreende “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei 10.257/2001, art. 2º, inciso I). Ainda no artigo 7º, §2º da Lei nº. 7.400/2008 estabelece que “a propriedade imobiliária urbana cumpre sua função quando, em atendimento às funções sociais da cidade e respeitadas as exigências fundamentais do ordenamento territorial estabelecidas no Plano Diretor, forem utilizadas, entre outros aspectos, para: (...) “IV- conservação do meio ambiente e do patrimônio cultural”. Observa-se que sem fazer uma referência expressa à noção de “desenvolvimento sustentável”, o PDDU evoca nos dispositivos que tratam dos princípios da política urbana a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com proteção ambiental mediante uma perspectiva intergeracional que garanta os usos para as gerações futuras.

Dentre os objetivos da política urbana pretendidos no Plano, destaca-se, no artigo 8º, o inciso VIII- “integrar, no processo de desenvolvimento do Município, o crescimento socioeconômico, a qualificação do espaço urbano para atendimento à função social da cidade, a conservação dos atributos ambientais e a recuperação do meio ambiente degradado” (SALVADOR, 2008, p.3). Observa-se que a sustentabilidade ambiental é duplamente referida: quando o inciso trata da função social da cidade e quando se refere à proteção dos atributos ambientais e à recuperação de áreas degradadas, constituindo-se, nos dispositivos citados, em um parâmetro para a política urbana.

Embora os princípios ‘sustentabilidade ambiental’, ‘transversalidade no tratamento da questão ambiental’ e ‘gestão democrática’ sejam orientadores da política ambiental para o Município, dispostos na Lei, a dinâmica do COMAM tem sido marcada por práticas pouco participativas, como analisado no capítulo VI, a seguir. Ainda que as conferências integrem o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, na prática, se constituem em uma instância periférica cujas deliberações afetam uma ou outra ação pontual, mas não chegam a induzir uma articulação mais densa entre o Estado e o conjunto da sociedade civil na formulação e implementação de uma política pública ambiental para o município do Salvador. Em tom de questionamento um entrevistado indaga: “por que não conseguimos formular política ambiental, quais os interesses reais que estão por detrás quando não são apresentadas as licenças ambientais expedidas pelo Município, os dados, quando não deixam as câmaras técnicas trabalharem? A gente não consegue entender o que tem por detrás, o que está nas entrelinhas?” (Entrevistado 07- Representante da Sociedade Civil no COMAM).

O relato feito por um dos entrevistados e confirmado nas atas do COMAM acerca do processo de elaboração do código ambiental para o município reforçam que os princípios da participação, da democratização da gestão e da sustentabilidade presentes no PDDU não ecoam nas decisões tomadas pelo Poder Público Municipal, como pode ser constatado a seguir. Os esforços na proposição de uma lei ambiental municipal foram realizados no governo da Prefeita Lídice de Mata, no entanto, a suspensão do trâmite do projeto de lei na Câmara de Vereadores pelo prefeito Antonio Imbassahy interrompeu o debate em torno da formulação do código ambiental. A ata da décima sessão ordinária do COMAM registra os nomes dos conselheiros integrantes da Câmara Técnica responsável pela elaboração do ante-projeto do código ambiental, calendário das reuniões da Câmara Técnica e das discussões dos capítulos, a realização das audiências públicas e, por fim, o encaminhamento para votação na Câmara de Vereadores (Ata 23, de 21/06/2007). No entanto, contrariamente ao disposto na Lei Orgânica Municipal e na Lei nº. 6.916/2005 que atribui ao COMAM a elaboração do projeto do Código de Defesa do Meio Ambiente (inciso XI), o prefeito municipal criou a Comissão Especial Mista com a finalidade de “rever e atualizar a legislação ambiental municipal, adequando-a as novas normas uniformizadoras que implantaram, no País, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA” (SALVADOR, 2007, p.11). Cabe, portanto, aos dirigentes dos órgãos do Poder Público Municipal e da Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Bahia indicarem os *servidores públicos* e as *entidades*

*privadas* que deverão compor a referida Comissão, como disposto no art. 1º do Decreto nº. 17.966, de 26 de novembro de 2007<sup>69</sup> (SALVADOR, 2007, grifo nosso). Nota-se que o Decreto não faz nenhuma referência à participação das demais representações da sociedade civil, inclusive aquelas entidades que compõe o COMAM. Sobre a criação desta Comissão, um dos entrevistados relata:

“(…) Uma outra questão que causou estranheza foi a criação de uma comissão interdisciplinar para discutir o código ambiental, quando tinha sido apresentado dentro do Conselho a Câmara Técnica para discutir o código. Tomamos como surpresa o Decreto nº. 17.966, de 26 de novembro de 2007, que criou a comissão justamente para analisar o projeto do código ambiental de Salvador. Nessa composição só tinha membros do governo, com exceção da OAB. Então a gente não consegue entender. Alguns conselheiros conversaram, achamos estranho, nós cobramos quais as providências que iam ser tomadas, o que iria ser feito. Esse Decreto desestimulou qualquer participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas” (Entrevistado 07 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

Apesar da crítica realizada pelo Conselheiro do COMAM, os delegados da II Conferência Municipal de Meio Ambiente aprovaram uma moção de apoio à Prefeitura Municipal de Salvador “pela criação da Comissão Especial Mista para rever e atualizar a legislação ambiental municipal, conforme Decreto nº. 17.966, de 26 de novembro de 2007” (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2007, p.19). Estas compreensões distintas retratam o distanciamento entre as dinâmicas do Conselho e das Conferências ou, mais precisamente, o hiato entre a concreta realidade do COMAM e as deliberações das Conferências Municipais de Meio Ambiente. Como afirma um dos entrevistados, “o COMAM se ressent de saídas intramuros que envolvem a discussão com a sociedade sobre questões que a cidade possa interferir de forma mais clara, uma atuação mais sólida, mais consistente. Esta é uma questão clara desta infância do processo” (Entrevistado 10 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

---

<sup>69</sup> Fica criada a Comissão Especial Mista destinada a rever a legislação municipal que estabelece as normas de proteção ambiental, propondo adequações às novas exigências impostas pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei nº. 6.938/81, combinada com o art.225 da Constituição Federal, a ser composta por servidores públicos e entidades privadas, indicadas pelos dirigentes dos seguintes órgãos e entidades: I – 01 (um) membro da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM; II – 01 (um) membro da Superintendência de Meio Ambiente – SMA; III – 01 (um) membro da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo no Município de Salvador – SUCOM; IV – 01 (um) membro da Secretaria de Saúde – SMS; VI – 01 (um) membro da Vigilância Sanitária do Município do Salvador – VISA; VII – 01 (um) membro da Procuradoria Geral do Município do Salvador – PGMS e VIII – 01 (um) representante da OAB/BA – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção BA. (SALVADOR, 2007). O Decreto de 08 de maio de 2008 publicado no Diário Oficial do Município de 09 de maio de 2009 nomeia os representantes técnicos dos órgãos e entidades listadas anteriormente para compor a Comissão Especial Mista.

Em seu conjunto, incluir a questão ambiental na agenda política do Município exigirá um esforço de regulamentação de instrumentos ambientais, delimitação e conservação de áreas protegidas, definição de um arcabouço jurídico (Código Ambiental do Município), proposição de um plano ambiental que estabeleça metas, estratégias e indicadores de controle da execução da política, inter-relação efetiva com as demais políticas setoriais (a exemplo da política de habitação, saneamento básico, saúde, uso e ocupação do solo, transportes e outras) e entre as políticas específicas como recursos hídricos, risco ambiental e conforto ambiental urbano. Possui o desafio de criar mecanismos regulatórios e instrumentos de fiscalização capazes de garantir a sustentabilidade do meio ambiente natural e construído e a distribuição dos custos e benefícios da urbanização. A implementação de uma política ambiental de tal alcance só será possível se for orientada por um projeto político voltado para ampliação do acesso aos recursos ambientais da cidade. Deste modo, acredita-se que a política ambiental contribuirá com a função social e ambiental da cidade.

#### 5.2.3.2 Do planejamento e gestão dos recursos ambientais

Os dispositivos que tratam da elaboração do Plano Municipal de Meio Ambiente não fazem uma referência explícita à participação da sociedade civil no processo de formulação<sup>70</sup> nem quais serão os fóruns destinados à discussão e elaboração do Plano. Embora a gestão democrática seja uma diretriz da política ambiental, tal princípio não assegura que a elaboração do Plano seja realizada de forma efetivamente participativa, como revelou o processo de revisão do Plano Diretor. A Lei não é clara quanto ao papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente na elaboração do Plano, considerando que o COMAM é a instância institucional responsável pela formulação da política ambiental no Município, como disposto na Lei nº. 6.916/2005<sup>71</sup>. Também não menciona de que maneira as deliberações das Conferências Municipais de Meio Ambiente subsidiarão o Plano de Meio Ambiente do Município. Vale ressaltar que a Conferência realizada em 2005 foi convocada com o objetivo de reunir um conjunto de indicações que consubstanciassem o Plano Municipal de Meio Ambiente, conforme relatório da

---

<sup>70</sup> O Parágrafo Único do art. 35 estabelece que “para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Meio Ambiente, o Executivo Municipal poderá estabelecer convênios com instituições que atuem na elaboração de estudos e diagnósticos sobre questões pertinentes ou correlatas”.

<sup>71</sup> Lei nº. 6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005. Dispõe sobre as atribuições, a estrutura e a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM e altera o art. 156 da Lei 6.576/2004: Art. VII- Formular a Política Municipal de Meio Ambiente e acompanhar sua implementação, determinando, quando for o caso, as medidas necessárias à sua fiel execução.



referida Conferência e entrevista realizada com o Superintendente de Meio Ambiente à época.

Embora o PDDU estabeleça o zoneamento ambiental enquanto instrumento de planejamento que deverá integrar o Plano Municipal de Meio Ambiente (art.20), tal instrumento não está relacionado entre o elenco daqueles definidos de “condução da gestão ambiental”, dispostos no art. 40 supracitado. Nas deliberações das I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente, o zoneamento ambiental é conclamado como o instrumento capaz de conjugar os interesses ambientais com o uso do solo urbano. Dentre os instrumentos de “condução da gestão ambiental” que possuem uma dimensão ambiental e que pretendem articular as políticas urbana e ambiental<sup>72</sup> por meio da análise dos impactos ambientais no espaço urbano, destacam-se: Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Licenciamento Ambiental.

O Estatuto da Cidade condiciona a regulamentação do EIV à promulgação de lei municipal que definirá os empreendimentos e atividades situadas em áreas urbanas que dependerão da elaboração do estudo prévio de vizinhança para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal<sup>73</sup>. A Lei 7.400/2008 estabelece que os casos sujeitos ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV<sup>74</sup> serão definidos quando da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LOUOS e deverá ser executado por equipe multidisciplinar indicada pelo órgão municipal responsável pelo planejamento urbano e ambiental da qual fará parte

---

<sup>72</sup> Não se trata de afirmar que os demais instrumentos de política urbana previstos na Lei n°. 7.400/2008 e no Estatuto da Cidade não possuam uma dimensão ambiental. Trata-se apenas de evidenciar os instrumentos de ordenamento territorial dispostos no PDDU em que os impactos ambientais urbanos constituem o objeto de análise.

<sup>73</sup> A análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade deverá abranger, no mínimo, os seguintes aspectos: “I- adensamento populacional, II- demanda de equipamentos urbanos e comunitários, III- alterações no uso e ocupação do solo, IV- valorização imobiliária, V- geração de tráfego e demanda de transporte público, VI- interferências na ventilação e iluminação natural, VII- alterações na paisagem e obstrução de marcos visuais significativos para a imagem da cidade, VIII- geração de ruídos e emissão de resíduos sólidos e de efluentes líquidos e gasosos, IX- conservação do ambiente natural e construído, X- ampliação ou redução do risco ambiental urbano (art. 271, §1º). Caberá ao Município fornecer as instruções adicionais que se fizerem necessárias considerando as peculiaridades do projeto e as características ambientais da área (art. 271, §2º). O Poder Público Municipal regulamentará os empreendimentos e atividades para os quais se exigirá o EIV, a classificação de acordo com o grau de impacto dos empreendimentos e atividades na estrutura urbana e os componentes obrigatórios do REIV.

<sup>74</sup> Art.271, §3º - As construções de área inferior a 3.500m<sup>2</sup> (três mil e quinhentos metros quadrados), destinadas às atividades promotoras de educação e do saber, templos religiosos e atividades associativas, ficam dispensadas do EIV.

*obrigatoriamente*<sup>75</sup> o proponente do empreendimento ou atividade. Chama atenção que a Lei estabeleça como condição obrigatória a participação do proponente, colocando em risco a autonomia da equipe responsável pela análise e elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança – REIV, bem como ameaça as possibilidades efetivas de defesa dos interesses ambientais diante da participação do proponente, maior interessado em preservar os interesses econômicos do empreendimento ou atividade proposta. Ao contrário dos estudos de impacto ambiental, sujeitos à apreciação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM (art.276, §2º), os estudos de impacto de vizinhança sujeitam-se a avaliação da equipe responsável pelo EIV/REIV, o que reduzirá o controle social das licenças expedidas.

Um aspecto relevante para a sustentabilidade ambiental é que o PDDU não dispõe que o EIV deverá apresentar as alternativas com menor impacto ambiental ao empreendimento ou atividade proposta, apenas “as medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como aquelas que poderão ser adotadas para potencializar os impactos positivos identificados” (art. 272, §1º). Nos dispositivos seguintes, dispõe que o REIV deverá demonstrar as *vantagens* e *desvantagens* da implantação do empreendimento e/ou atividade (art. 272, §3º, grifo nosso). Em tese, as *desvantagens* podem se relacionar com as características ambientais da área, no entanto, não há impedimentos para que o proponente obtenha a licença solicitada, desde que observada a indicação de medidas corretivas ou mitigadoras dos impactos ambientais. Na prática, contudo, o EIV poderá se converter em um instrumento de política urbana para “adequar” as restrições ambientais ao empreendimento e/ou atividade proposta, a exemplo dos casos fartamente documentados na literatura em relação aos estudos de impacto ambiental e o licenciamento ambiental<sup>76</sup>.

Apesar de o PDDU reiterar o dispositivo contido no Estatuto da Cidade de que “a existência de EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, requeridos nos termos da legislação ambiental” (art. 272, §5º), caberá à legislação municipal explicitar os limites entre o estudo de impacto de vizinhança e o estudo de impacto ambiental ou, ainda, a conjugação de ambos, quando se fizer

---

<sup>75</sup> O proponente fará parte obrigatoriamente da equipe multidisciplinar indicada, podendo, se preferir, fazer-se representar através de procuração (art.272, §6º).

<sup>76</sup> Sobre o “paradigma de adequação” em que se inserem os instrumentos de política ambiental – particularmente o estudo de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, consultar Carneiro (2005) e Zhouri, Laschefski e Paiva (2005).

necessário, a fim de que a natureza dos impactos ambientais seja claramente conhecida e os impactos ambientais sejam devidamente evitados ou mitigados.

Estudos e avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental também figuram no texto legal como instrumentos de ordenação do território municipal. A Lei dispõe sobre o licenciamento ambiental conjuntamente com o licenciamento urbanístico: “o Município fará o licenciamento urbanístico e/ou ambiental, observando as regras procedimentais estabelecidas na legislação que lhes for própria” (art. 280, grifo nosso). O texto legal dispensa um mesmo tratamento para instrumentos distintos, embora “ambos condicionem a autorização de atividades, construções e outras intervenções no ambiente urbano consolidado ou não” (Partido Verde, 2008, s/p). O documento *Avaliação Ambiental – PDDU de Salvador* elaborado pelo Partido Verde (2008) considera que o nome e o conteúdo da seção que se refere aos instrumentos de licenciamento “estão equivocados exatamente por misturarem os dois aspectos, no âmbito da gestão territorial da cidade, o que acarretará em distorções no entendimento do objeto a ser licenciado e, conseqüentemente, falta de clareza sobre possíveis impactos ambientais” (Partido Verde, 2008, s/p).

Dentre outros empreendimentos constantes na Lei e previstos na legislação federal<sup>77</sup> sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental-EIA/RIMA, destacam-se os “projetos urbanísticos, acima de 60 (sessenta) hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SMA”<sup>78</sup> (art.276, XV). Ademais, o parcelamento do solo, urbanização, usos com alto potencial poluidor e Pólos Geradores de Tráfego – PGT não dependem de estudo de impacto ambiental, apenas do licenciamento ambiental e/ou urbanístico (PARTIDO VERDE, 2008). Além da extensão territorial dos projetos urbanísticos sujeitos ao EIA, outro elemento complicador deste inciso é que a análise ambiental destes projetos, inclusive em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, fica a critério da SMA. Ora, o Plano Diretor do Município inova na criação de institutos de proteção ambiental, a exemplo do SAVAM, define as áreas de interesse ambiental para a manutenção da qualidade urbano-ambiental, cria o Programa de Qualidade Ambiental Urbana e nega os princípios e diretrizes da política ambiental na medida em que não sujeita as decisões dessa natureza aos critérios públicos que garantam a proteção e o acesso aos recursos ambientais no Município.

---

<sup>77</sup> Ver Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997 e Resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986.

<sup>78</sup> Tal extensão territorial exclui todas as atividades de implantação de prédios residenciais ou comerciais, obras civis, complexos de lazer e parcelamento de terrenos (Jornal A Tarde, 2008a).

Instados a refletir acerca dos dispositivos que tratam do licenciamento ambiental e urbanístico e do estudo de impacto ambiental, os entrevistados reconhecem que os interesses ambientais estão inteiramente comprometidos diante da hegemonia dos grandes grupos econômicos da construção civil, dos setores imobiliário e turístico atuantes em Salvador. Em face da subordinação do Poder Público Municipal aos grupos específicos mencionados, a sustentabilidade ambiental não se constitui – nem se constituirá - em um parâmetro que estruture as políticas de desenvolvimento no Município.

“É um documento [referindo-se ao PDDU] que para a área ambiental, para a área de licenciamento ambiental é muito ruim. No artigo 280, por exemplo, diz: o Município fará licenciamento ambiental e/ou urbanístico, quer dizer, se o Município avaliar que o licenciamento deve ser urbanístico, ele faz o licenciamento urbanístico e concede o alvará com base no licenciamento único e exclusivamente urbanístico, quer dizer, não é por aí... Se a área urbana não tem vegetação, não tem nada, o prédio pode ser inteligente do ponto de vista ambiental, pode-se exigir que faça reuso de água, uso de energia alternativa, aproveitamento da iluminação natural. Não se pode única e exclusivamente chegar à conclusão que será urbanístico pelo fato de estar localizado no miolo da cidade. Quem é que vai cobrar isso? Quem é que vai assegurar isso? É o licenciamento ambiental. Então, esse artigo desmonta o avanço que o Município fez do ponto de vista institucional. (...) Eu coloquei aqui apenas os que dizem respeito diretamente à conquista da criação da SMA, por exemplo, que é esse artigo 280 e subsequentes, então, isso, por si só, já revela que o PDDU tem uma série de contradições” (Entrevistado 02 - Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

“O Plano Diretor é extremamente desfavorável à Cidade, na medida em que ele *não usa o licenciamento ambiental e os limites da sustentabilidade ambiental como parâmetros para definir as ações urbanísticas*. Ao contrário, ele estende ao máximo todo processo de urbanização de uma área e o meio ambiente que se cuide. Se não tiver sustentabilidade, não é problema nosso. Quer dizer, o licenciamento ambiental dessas áreas [referindo-se a Paralela e o seu entorno], a análise criteriosa dessas áreas sob o ponto de vista ambiental deveriam ser os parâmetros que iriam regular o processo de urbanização” (Entrevistado 03 – Membro da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores, grifo nosso).

Ademais, os dispositivos legais que tratam do licenciamento ambiental e urbanístico comprometem os avanços em direção a institucionalização de uma estrutura para tratar da gestão ambiental no Município, como avalia um dos entrevistados.

“Do ponto de vista legal, esse PDDU ‘puxa o tapete’ da SMA, literalmente. Avançou institucionalmente, do ponto de vista organizacional e administrativo, mas regride violentamente do ponto de vista legal. Novamente, o governo criou a possibilidade de estar concentrando toda parte do Comando & Controle, vamos colocar assim, única e exclusivamente na SUCOM. Isso nos preocupa bastante no PDDU. A cidade vem em um ritmo de desenvolvimento e ocupação nas áreas de borda, muitas áreas precisam ser discutidas até à exaustão para que possamos fazer

algo diferente em Salvador” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

Considerando-se que os princípios e as diretrizes orientadoras da política ambiental avançaram em direção à proteção ambiental, o mesmo não pode ser dito em relação aos procedimentos de avaliação ambiental nem em relação à dinâmica estabelecida pela SMA para expedição das licenças ambientais, que tem ameaçado constantemente a sustentabilidade dos recursos naturais e do ambiente construído. Frequentemente, as licenças ambientais expedidas pelo órgão ambiental e publicadas no Diário Oficial do Município estabelecem como condicionantes o oferecimento de “um curso de ‘inclusão digital’ para uma população de 50 (cinquenta) pessoas na faixa etária de 15 a 30 anos, oriundas de famílias com renda mensal de 01 (hum) a 03 (três) salários mínimos, preferencialmente moradores da área de influência do empreendimento” ou a “sinalização do site com relação ao risco de exposição à radiação eletromagnética, conforme NT-02/2003”<sup>79</sup>, única condicionante exigida para operação de uma estação de radiobase. Vale ressaltar que o PDDU considera as estações transmissoras e receptoras de ondas eletromagnéticas como áreas de risco para ocupação humana quando “associados a empreendimentos e atividades que representem ameaça à integridade física e à saúde da população ou de danos materiais (art.22, § único, II, b)<sup>80</sup>. Em ata da décima quarta sessão ordinária do COMAM realizada em 09/11/2007, consta que a SMA já havia expedido 682 (seiscentas e oitenta e duas) licenças ambientais até aquela data (Ata 30, de 09/11/2007) sem que fossem submetidas ao controle social do COMAM.

Os instrumentos de gestão ambiental dispostos no PDDU não são auto-executáveis, portanto, carecem de regulamentação específica. Compete ao COMAM “estabelecer normas e critérios para o licenciamento e para a elaboração dos estudos ambientais de empreendimentos e atividades que ocasionem impacto ambiental”, como disposto na Lei nº. 6.916/2005. Indagados acerca da regulamentação dos instrumentos ambientais no âmbito do COMAM, um dos entrevistados respondeu: “(...) a gente quer sistematizar isso, eles [referindo-se ao Poder Público] não querem sistematizar o

---

<sup>79</sup> A NT-02/2003 foi aprovada pela Resolução CEPRAM nº. 3.190/03. As licenças ambientais concedidas para as empresas CMC Incorporações e Empreendimentos Ltda (Portaria nº.157/2007) e à BCP S/A (Portaria 171/2007) estão publicadas no Diário Oficial do Município de 20 de novembro de 2007.

<sup>80</sup> São consideradas como áreas de risco, “aquelas propensas a ocorrência de sinistros em função de alguma ameaça, quer seja de origem natural, tecnológica ou decorrentes de condições sócio-ambientais associadas à vulnerabilidades do assentamento humano, sobretudo quando ocorrem altas densidades populacionais vinculadas as precárias formas de ocupação do solo” (Lei nº. 7.400/2008, art. 22).

licenciamento. A gente está brigando por isso. (...) Todas as grandes decisões de formulação pública não avançam, só este ‘feijão com arroz’ porque eles são obrigados a cumprir” (Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

Na relação entre proteção dos recursos naturais versus interesses do setor imobiliário especulativo, novos elementos entrarão em cena a partir das medidas a serem adotadas pelo IBAMA e pelo IPHAN como resultado da decisão judicial concedida pelo Tribunal Regional Federal por meio do recurso jurídico interposto por entidades da sociedade civil do Município<sup>81</sup> e que culminou com a reabertura do processo contra o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o então Centro de Recursos Ambientais – CRA (atualmente denominado de Instituto de Meio Ambiente – IMA), a Prefeitura Municipal de Salvador e a Câmara Municipal de Salvador “tendo como objeto evitar a degradação ambiental decorrente do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade do Salvador - Lei 7.400/2008” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.3). Segundo a decisão, ao IBAMA caberá, entre outras medidas, “b) embargue as construções, ampliações, reformas e/ou atividades em curso, especificamente edificadas ou realizadas nas áreas de domínio de Mata Atlântica, cuja autorização, licença ou permissão constante dos respectivos alvarás, tenha sido concedida com base na Lei nº. 7.400/2008”. Quanto ao IPHAN, determina que: “b) embargue as construções, ampliações, reformas e/ou atividades em curso, especificamente edificadas ou realizadas nas áreas de tombamento e seu entorno de vizinhança, cuja autorização, licença ou permissão constante dos respectivos alvarás, tenha sido concedida em área tombada pela autarquia federal, em Salvador” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.44)<sup>82</sup>. Daqui em diante, o jogo político terá novos elementos em disputa que poderão ferir os interesses econômicos, textualmente enunciados nos

---

<sup>81</sup> Conforme consta no processo 20083300003305/BA, os autores afirmam que “o objetivo da demanda não seria a declaração de inconstitucionalidade formal ou material da Lei Municipal 7.400/2008 – ainda que total ou parcialmente reconhecida – mas impedir a concretização das supostas ilegalidades imanentes às repercussões de sua eficácia global, cujos desdobramentos seriam deletérios para o meio ambiente natural, artificial (edificado) e cultural (paisagístico ou estético), prioritariamente submetidos à especial legislação federal em vigor” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.3). Em voto preliminar, a juíza reafirma que “a presente demanda não discute, em abstrato, vícios do plano diretor, mas essencialmente os efeitos do plano diretor relativamente às obras e danos em curso quanto aos futuros danos ao meio ambiente e à paisagem urbana da cidade tombada” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.13).

<sup>82</sup> “Para o efeito de tornar eficaz a atuação do IPHAN e do IBAMA em áreas de proteção federal, em áreas sob fiscalização dessas autarquias DEFIRO PARCIALMENTE a liminar para que a Prefeitura Municipal fiscalize a paralisação de construções, ampliações, reformas e/ou atividades em curso, especificamente edificadas ou realizadas nas áreas objeto de gestão ambiental do IBAMA e fiscalização do IPHAN” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.44).

dispositivos do Plano e presentes em todo o processo de elaboração e tramitação da Lei<sup>83</sup>.

### 5.2.3.3 Entre adensamento construtivo, interesses econômicos e áreas protegidas

O capítulo do PDDU que trata do macrozoneamento estabelece que a Macrozona de Proteção Ambiental seja constituída, predominantemente, por Unidades de Conservação e por áreas com grande restrição de ocupação, destinando-se à proteção de mananciais, à preservação e recuperação ambiental, bem como ao desenvolvimento econômico sustentável de forma compatível com os atributos da macrozona (art.153). O Sistema de Áreas de Valor Ambiental – SAVAM institui a conservação das áreas de valor ambiental no território municipal, compreendendo aquelas que contribuem de forma determinante para a qualidade ambiental urbana (art.32). Para tanto, o Município deverá estabelecer os planos e programas de gestão, ordenamento e controle, objetivando a proteção ambiental e cultural, de modo a garantir os recursos e atributos existentes. Segundo o documento *Avaliação Ambiental/PDDU de Salvador*, a conservação destes ambientes é fundamental para a regulação natural da drenagem, do regime hídrico, do conforto ambiental, da estabilização das encostas e do equilíbrio dos ecossistemas e para valorização da imagem urbana da cidade (PARTIDO VERDE, 2008). Acrescenta, ainda, que os ambientes naturais e suas funções ecológicas correspondem a todos os espaços da cidade que apresentam recursos ambientais total ou parcialmente preservados ou com potencial de recuperação, que desempenham importantes funções ecológicas e possuem significativo valor paisagístico, tais como: dunas, áreas de matas e restingas em colinas e planícies, praias, manguezais, brejos, lagoas e complexos de áreas úmidas (PARTIDO VERDE, 2008).

O SAVAM está estruturado em dois subsistemas principais: o Subsistema de Unidades de Conservação e o Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental. Ambos são constituídos por áreas de grande valor ecológico e cultural, “representados por áreas de mata, jardins e arborização urbana, áreas úmidas, recursos hídricos, áreas especiais

---

<sup>83</sup> Em entrevista concedida ao Jornal Correio da Bahia de 03/08/2008, a Secretária de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente do Município assegurou a continuidade das obras realizadas em Salvador com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Afirma que até aquela data, a Prefeitura ainda não havia sido comunicada sobre a liminar concedida pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região. A representante da Secretaria garantiu ainda que as obras que estão em curso foram autorizadas pelo IBAMA e pelo IPHAN e o embargo só resultaria num grande prejuízo para o desenvolvimento da cidade (JORNAL CORREIO DA BAHIA, 2008).

de proteção e conservação, áreas permeáveis, encostas com alta declividade e remanescentes de ecossistemas” (PARTIDO VERDE, 2008), como pode ser visto no quadro 03.



### Quadro 03. Estruturação Geral do SAVAM

<b>Subsistema de Unidades de Conservação (arts. 214 a 216)</b>				
Constituído por áreas de relevante valor ecológico e sociocultural, de grande importância para a qualidade ambiental do Município, por conformarem sítios naturais raros, singulares, de notável beleza cênica e diversidade biológica, com funções de proteção aos mananciais e à qualidade dos recursos hídricos, controle da erosão, equilíbrio climático e conservação de espécies da flora e fauna específicas.				
Unidades de Proteção Integral – tem por objetivo preservar a natureza sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.		Unidades de Uso Sustentável – tem por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.		
Categorias das Unidades de Proteção Integral: I – Estação Ecológica II – Reserva Biológica III – Parque Nacional, Estadual ou Municipal IV – Monumento Natural V – Refúgio de Vida Silvestre		Categorias das Unidades de Uso Sustentável: I – Área de Proteção Ambiental II – Área de Relevante Interesse Ecológico III – Floresta Nacional, Estadual ou Municipal IV – Reserva Extrativista V – Reserva de Fauna VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural		
<b>Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental (arts. 223 a 247)</b>				
Constituído por áreas cujos valores naturais encontram-se parcialmente descaracterizados em relação às suas condições originais, mas que contribuem para a manutenção da permeabilidade do solo, para o conforto climático, sonoro e visual no ambiente urbano, e também áreas que compreendem elementos, cenários e marcos de referência vinculados à imagem, história, cultural local, e ainda espaços abertos urbanizados utilizados para o lazer e recreação da população.				
I- Áreas de Proteção de Recursos Naturais – APRN	II- Áreas de Proteção Cultural e Paisagística – ACP	III- Áreas de Borda Marítima – ABM	IV- Espaços Abertos de Recreação e Lazer – ERL	V- Áreas Arborizadas - AA
São destinadas à conservação de elementos naturais significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental urbano.	São destinadas à conservação de elementos significativos do ponto de vista cultural, associados à memória, pluralidade e diversidade de manifestações e formas de expressão das identidades da sociedade local, e para imagem ambiental urbana.	É a faixa de terra de contato com o mar, compreendida entre as águas e os limites por trás da primeira linha de colinas ou maciços topográficos que se postam no continente, em que é definida a silhueta da Cidade.	São áreas urbanizadas, dotadas ou não de atributos naturais, destinadas ao convívio social, ao lazer, à prática de esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população.	São áreas edificáveis localizadas na Macrozona de Ocupação Urbana, dotadas de conjuntos de vegetação em geral antropizados, que exercem as funções ambientais de contribuir para a permeabilidade do solo, recarga dos aquíferos, controle da erosão do solo e dos alagamentos, o conforto climático, sonoro e visual, a qualidade do ar e a imagem ambiental urbana.

Fonte: elaborado pela autora com base na Lei nº. 7.400/2008

Destinadas à proteção do meio ambiente natural estão as figuras das Unidades de Proteção Integral, Unidades de Uso Sustentável, Áreas de Proteção de Recursos Naturais, Áreas de Borda Marítima e as Áreas Arborizadas. A instituição da Área de Proteção Cultural e Paisagística objetiva proteger sítios ou monumentos de valor histórico e/ou cultural, áreas com tipologias de edificações e ambiências de valor simbólico e/ou significativo para a memória e a cultura da cidade ou de um grupo social, religioso ou étnico, áreas de interesse arqueológico e elementos da paisagem natural que configurem referencial cênico e/ou simbólico. A criação das áreas de proteção do ambiente natural e cultural poderá contribuir para a sustentabilidade ambiental de áreas de grande valor urbano-ambiental associadas com manifestações culturais e religiosas que possuem estreita relação com os elementos da natureza, garantindo, assim, a perpetuação destas riquezas naturais para as gerações futuras bem como para as práticas religiosas e culturais.

Se, do ponto de vista legal, os instrumentos de proteção ambiental e cultural mencionadas acima são significativos para proteger conjuntos urbanos e paisagens, no entanto, a sua instituição tem sido cercada de questionamentos. O relato, a seguir, feito por um membro do COMAM descreve como se deu o processo de criação de uma unidade de conservação que, segundo o PDDU, constitui, predominantemente, a Macrozona de Proteção Ambiental:

“Foram criadas 02 Câmaras Técnicas. Uma para discutir o código ambiental para o município e a outra para tratar dos pedidos de criação de Unidades de Conservação que chegavam ao COMAM. (...) Tomamos como surpresa a criação de uma Unidade de Conservação em Patamares com o nome Parque Ambiental do Vale Encantado, criado pelo Decreto nº. 18.042, de 06 de dezembro de 2007 para preservar uma lagoa, nos fundos de alguns prédios residenciais, onde se localiza o Loteamento Patamares, Greenville e Alphaville. A área onde se localiza a lagoa é uma Área de Preservação Permanente – APP, bastava cumprir a legislação ambiental que trata das APPs e não deixar que construíssem neste local. A legislação só deixa fazer intervenção em APP quando é obra de interesse público e social. Aqui, a gente sente claramente que não tem interesse nem público e nem social, tem interesse econômico. A gente tomou como surpresa um decreto que não foi discutido dentro do Conselho, que tinha o prazo de 60 dias para ser regulamentado, apresentar as poligonais e não houve nenhuma manifestação sobre isso. (...) Este é um dos pontos que a gente deveria estar discutindo [referindo-se as unidades de conservação], mas a gente não consegue porque quando vê a promulgação de um Decreto que cria uma unidade de conservação sem passar pela Câmara Técnica no Conselho, causa estranheza” (Entrevistado 07 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

Os avanços com a criação do SAVAM são questionáveis diante dos dispositivos que estabelecem que as Áreas Arborizadas<sup>84</sup> sejam edificáveis; dos conflitos entre as alterações nos parâmetros urbanísticos e o plano de manejo de áreas protegidas; pelos impactos ambientais decorrentes do potencial de adensamento construtivo em áreas naturais, de proteção ambiental e de rico sistema hidrológico; pela elevação do gabarito em áreas protegidas por seu valor cultural<sup>85</sup>; pelos impactos ambientais provocados pelo tráfego e o adensamento populacional em áreas ambientalmente frágeis, o que comprometerá sensivelmente a qualidade urbana, colocando em risco o próprio Programa de Qualidade Ambiental Urbana<sup>86</sup> instituído pela Lei.

Os relatos dos entrevistados que participaram diretamente das discussões e votação do Plano Diretor reforçam os conflitos entre alguns dispositivos legais e os mapas que estabelecem as delimitações territoriais das áreas que integram o SAVAM, o de gabarito da borda marítima e o zoneamento.

“Tem, por exemplo, o conflito do PDDU com as APAs do Estado que estão no Município. Então, o PDDU entra em contradição com a própria delimitação da APA do Abaeté, por exemplo. Existem outras situações de algumas áreas de interesse ambiental, como é o caso de Pituaçu que permite construir até 12 andares. Se você pegar outro mapa, vai observar que Pituaçu está no SAVAM. Uma conquista interessante foram as unidades de conservação do Município que se tornaram mais sofisticadas. Tem as APCPs, as áreas de interesse natural, o sistema SAVAM, mas tudo isso fica pequeno diante das incoerências internas do próprio PDDU e do interesse imobiliário que ficou muito patente *no desenho da política que o PDDU representa em espécie*, ficou muito claro com a questão da majoração dos gabaritos. Enfim, ficou claro que aconteceu uma quebra de padrões, houve um rompimento com o movimento natural da cidade em nome da majoração do gabarito. De repente você sofre um revés, quem motivou essa política? Quem motivou esse desenho que a borda vai ter? Claro que foi um tipo de interesse muito específico. (...) Isso nos preocupou bastante porque quando

---

<sup>84</sup> Ver Quadro 03 – Estruturação Geral do SAVAM

<sup>85</sup> A Indicação nº. 01/2008 do Conselho de Cultura do Estado da Bahia recomenda o veto integral do Prefeito de Salvador à Emenda 249 sobre a elevação do gabarito em áreas do Comércio. A matéria publicada no Jornal A Tarde (2008a) informa que a Emenda 249 acrescentou à Lei a possibilidade de se construir prédios de até 51 metros no Comércio. De acordo com arquitetos do IPHAN, isso significa que o bairro poderá ser ocupado por edificações com dez metros a mais do que a altura máxima permitida há 60 anos na área, que é tombado como patrimônio da humanidade (JORNAL A TARDE, 2008a, 26/03/2008).

<sup>86</sup> O Programa Municipal de Qualidade Ambiental constitui um conjunto de metas a serem elaboradas e implementadas de forma gradativa e contínua pelo Município, por meio do órgão de coordenação e execução da Política Municipal de Meio Ambiente (art.42). Os objetivos do Programa são: I- contribuir para tornar Salvador uma cidade sustentável; II – racionalizar o uso dos recursos naturais, III- agregar valor monetários aos produtos, serviços e atividades utilizadores de recursos naturais; IV- promover mudanças nos padrões de consumo e estimular o uso de tecnologias limpas, com menor produção de resíduos e maior capacidade de reaproveitamento ou disposição final dos mesmos; V- difundir na sociedade a cultura do consumo sustentável; VI- formar consciência pública voltada para a necessidade de melhoria e proteção da qualidade ambiental urbana; VII- orientar o processo de uso e ocupação do solo do Município, respeitando as áreas de interesses ambiental e a necessidade de racionalização do uso dos recursos naturais (SALVADOR, 2008, art.43 e incisos).

você combina e manifesta um interesse desta forma, quem é que vai tomar a decisão? Que ação vai prevalecer na hora de aprovar um projeto ou não? É o mapa do SAVAM ou o mapa da majoração de gabaritos? Que mapa vai prevalecer na hora de tomar a decisão? Então, isso nos preocupa bastante” (Entrevistado 02 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

“Salvador é como se fosse uma cidade de 02 andares, cidade alta, cidade baixa que é uma coisa que todo mundo sabe. Como é esta cidade de 02 andares? Todo mundo chega aqui e vai logo naquele parapeito olhar lá embaixo. Na medida em que sobem os prédios, esse nível não faz mais sentido, parece que é uma cidade plana. Outra coisa é perder essa visão do frontispício da cidade, quem está no mar não vê mais o casario porque fica solto. Vê meia encosta e o casario em cima. Esse gabarito do Comércio já foi definido há mais de 50 anos, ele é tão cuidadoso que foi definido não em relação à altura de prédio, mas em relação à altitude, são 45 metros de altitude. Não pode ser mais do que aquilo: 45 metros de altitude em relação ao nível do mar, a menos que o mar varie, tenha uma variação, mas é em função disso, não em relação à altura. O parecer que justificou a emenda 249 permite que o gabarito utilizado para o Hotel Hilton se estenda da Praça Cairu até a Praça Conde dos Arcos, uma praça com um nome de um almirante, na Associação Comercial. Em todo este trecho até a Praça Riachuelo foi permitido que aumentasse 10 andares, falam em 51 metros, mas 51 metros acima da soleira da porta, não tomam como referência o mar. Os que estão atualmente são em relação ao mar. Então, eleva o gabarito em 10 metros. Quando se eleva o gabarito em 10 metros, simplesmente não se vê muita coisa porque 10 metros em cima de um prédio que já é alto, fica mais alto ainda. Quem passa e olha para lá não tem idéia de que existe cidade alta e cidade baixa. Se o prédio pudesse ser cortado um pouquinho nas encostas, você poderia dar um pulo e cair em cima dele. Então tudo isso é contrário aos princípios mais fundamentais da preservação do patrimônio, que é preservar o entorno para que não haja concorrência com qualquer construção no entorno daquilo que está sendo preservado” (Entrevistado 03 – Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores).

“A nossa crítica ao plano diretor não se fundamenta somente na questão ambiental. Nós consideramos que o todo se reflete na questão ambiental, nas questões específicas, como o capítulo do licenciamento ambiental em que o Plano Diretor trata o licenciamento ambiental subordinado ao licenciamento urbanístico. Nós achamos que isso é um retrocesso. Achamos que deveria avançar no sentido de ter o licenciamento ambiental separado, embora o órgão que faz o licenciamento ambiental possa dialogar com o órgão que faz o licenciamento urbanístico no sentido de que não haja grandes atrasos no processo de licenciamento, ou seja, ter dificuldades no licenciamento de empreendimentos por questões burocráticas, digamos assim. Mas, do ponto de vista das questões técnicas e de legislação tem que avaliar com especialistas em cada área, sendo assim, independentes” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

Embora o texto legal enuncie a conjugação entre o desenvolvimento econômico, uso do solo e a proteção ambiental nos dispositivos legais, “a história do setor imobiliário em Salvador é marcada pela influência preponderante da especulação, em que grandes proprietários de terras regem um processo centralizado de decisões sobre a dinâmica de uso e ocupação do solo e o desenvolvimento urbano na cidade” (PARTIDO

VERDE, 2008, s/n). Este fato agravou-se com as disposições do PDDU que tornaram ainda mais atrativas as possibilidades de negócios do setor. Dados publicados pelo Jornal A Tarde On Line (12/06/2008b) mostram que “o valor médio do metro quadrado em áreas como a Paralela, quem vem se consolidando como um dos vetores da expansão imobiliária da cidade, subiu de R\$ 300 para até R\$ 2 mil, ou seja, cerca de 560%, em menos de um ano”. Em entrevista concedida ao referido Jornal, o presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-BA), afirma que além dos aspectos conjunturais - a estabilidade da economia, a facilidade do acesso ao crédito - “com a entrada em vigor do Plano Diretor (PDDU), isso só tende a crescer, até porque áreas, como a Orla Marítima, que tinham restrições para construção, agora serão liberadas. Isso significa que os preços dos terrenos nessas áreas irão disparar. Como, aliás, já dispararam” (JORNAL A TARDE ON LINE, 12/06/2008b).

Como demonstra o documento *Avaliação Ambiental – PDDU Salvador*, a principal expressão desta desmedida abertura de possibilidades imobiliárias é a verticalização generalizada, e o conseqüente adensamento, decorrentes de dispositivos legais que liberam, sem restrições, o gabarito de altura das edificações em toda a cidade, com exceção da Área de Borda Marítima que apresenta algumas restrições, embora seja liberado até 60 metros de altura em certos trechos, também acarretando problemas ambientais e urbanísticos significativos na Orla Atlântica (PARTIDO VERDE, 2008). Como afirma Azevedo (2007), o que se esperava do novo PDDU era um projeto de futuro e um pacto das forças econômicas e sociais que garantisse sua execução. O atual PDDU é um “cheque em branco”, que não tem outro objetivo senão premiar o setor imobiliário. As questões mais urgentes da cidade, como redistribuição de renda e dos investimentos e um plano de vias que facilite a mobilidade de todos, não são contempladas no PDDU (AZEVEDO, 2007).

A análise empreendida nos permite concluir que a concepção de sustentabilidade ambiental contida no PDDU não encontra seu correspondente na elevação dos parâmetros urbanísticos, no incremento da ocupação das áreas de proteção ambiental ou de conjuntos significativos de remanescentes de Mata Atlântica<sup>87</sup> que conflitam com os recursos naturais existentes na cidade, bem como afeta a paisagem que confere

---

<sup>87</sup> Consta no pedido de apelação cível impetrado por entidades da sociedade civil: “11. No que tange à proteção da Mata Atlântica urbana da cidade de Salvador situada ao longo da Avenida Paralela, entre a Avenida Pinto de Aguiar e Orlando Gomes, trata-se de área sujeita a potencial de supressão de 3.400.000 m<sup>2</sup> de remanescentes de Mata Atlântica Ombrófila (dano potencial), em face da incorporação ao texto da Lei da Emenda Parlamentar n.º. 246” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p.7).

identidade a uma cidade singular por sua beleza natural, riqueza paisagística e arquitetônica, como avaliam os entrevistados, a seguir:

“Salvador tem perdido qualidade ambiental, qualidade paisagística, ou seja, até ‘a galinha dos ovos de ouro vem sendo depenada’. Vai chegar um ponto em que isso vai quebrar o equilíbrio e, talvez, a gente perca a capacidade de atração. O que vem sustentando a atratividade da cidade é mais o processo cultural, a singularidade cultural da cidade porque a parte ambiental tem perdido muito, muito mesmo. E, mesmo essa dimensão cultural tem sido perdida como fruto desses interesses menores. Então, vai ter que haver um ponto de inflexão em algum momento, mas não basta ser contra o que está aí, isso é insuficiente. É necessário ter um projeto para a cidade, um projeto de desenvolvimento urbano que, talvez, implique num novo Plano Diretor que incorpore a dimensão ambiental e urbanística em vários níveis” (Entrevistado 01 – Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente).

“Muitas vezes o governante faz uma fala muito bonita, se pronuncia de maneira muito favorável à defesa do meio ambiente, entra em consonância com os anseios da sociedade, mas no gabinete ele negocia com os empresários, com os empreendedores, o inegociável: a degradação do meio ambiente, o desmatamento da Mata Atlântica. Então, a gente se pergunta sobre o compromisso que as autoridades municipais têm, de fato, com a defesa da questão ambiental” (Entrevistado 09 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

O Plano configura-se como “um produto da hegemonia dos segmentos político-burocráticos da municipalidade (Executivo e Legislativo), do fundiário e do imobiliário” (BRANCO, 2008, p.10). Revela, também, de que modo os segmentos hegemônicos utilizam categorias como sustentabilidade, participação, desenvolvimento sustentável para expressar um projeto de cidade que reforça os modos mais tradicionais de apropriação do espaço urbano e atende aos interesses específicos de grupos políticos e econômicos, como ilustra o depoimento a seguir.

“O Plano Diretor é um instrumento de pacto, de um grande pacto de todos os setores sociais e econômicos da cidade e, neste aspecto, ele deveria ter o aval da grande maioria dos setores, dos segmentos. Nós acreditamos que isso não aconteceu. (...) Além disso, o Plano não cumpre o papel de indutor das políticas sócio-econômico e ambiental, casando estes aspectos. Considera, basicamente, que a política principal se fundamenta no sistema da construção civil. Coloca o segmento imobiliário como o grande segmento da cidade e não pensa em alternativas para o futuro, mesmo quando trata da questão do desenvolvimento de Salvador. Não avança no sentido de apontar caminhos de desenvolvimento para a área do subúrbio, para o “Miolo”, áreas quase discriminadas em relação ao conjunto da cidade. (...) Então, o Plano não abre possibilidades para o desenvolvimento de alternativas econômicas para outras áreas da cidade, trabalha praticamente com os vetores da Orla Oceânica e da Paralela (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

Frequentemente, nas atas e entrevistas realizadas, nos depoimentos colhidos e nos jornais de grande circulação local pesquisados, os interesses de grupos econômicos específicos são revestidos de uma ‘aura de interesse geral’, geralmente associada à única via de desenvolvimento para o município do Salvador, reiteradas vezes justificada pela atração e geração de emprego e renda. O representante do setor imobiliário no COMAM reforça esta argumentação:

“Voltando para a questão do meio ambiente urbano, pensar o meio ambiente na cidade é pensar no ser humano que vive nela, que precisa trabalhar, ter recursos para viver melhor, numa estrutura melhor e a cidade [referindo-se a Salvador] estava travada, não tinha área de desenvolvimento e crescimento. E a construção civil puxa o desenvolvimento das cidades, principalmente porque ‘pega’ aquela camada da sociedade que tem menos classificação e traz para o mercado de trabalho. E, nós estamos no momento do mercado imobiliário, Salvador volta a ter um mercado imobiliário numa velocidade de obras que não tinha antes” (Entrevistado 12 – Representante do Mercado no COMAM).

Em crítica endereçada às entidades da sociedade civil que acionaram a justiça contra o PDDU, o presidente da ADEMI afirma: “Eles [referindo-se aos membros da ação] têm o direito de reclamar, mas, mais uma vez vão pelo caminho equivocado, numa causa que prejudica o desenvolvimento de Salvador” (JORNAL A TARDE, 2008b). Em ata da quarta sessão ordinária do COMAM, um dos conselheiros afirma sentir-se incomodado com a “abordagem mais econômica que social” do PDDU. Em seguida, a presidente da mesa afirma “se o Plano tem uma visão do capital, ele conseqüentemente tem uma visão social. (...) Destaca, ainda, o desenvolvimento sustentável da cidade, onde existe a necessidade de gerar emprego, renda, unidade habitacional, qualidade ambiental e qualidade de vida, tudo isso está no Plano” (Ata 14, de 06/10/2006).

O uso retórico de tais categorias faz parte de um campo marcado por uma confluência perversa<sup>88</sup> porque obscurece o que efetivamente está presente no jogo político e não garante uma orientação na direção de um projeto de cidade plural, democrática e efetivamente sustentável. Nas palavras de Fernandes (2008), importa, em termos de visão geral sobre o PDDU 2008, apontar a sua adesão quase completa - exceção feita à política de habitação de interesse social, mas que se constitui propriamente em exceção, em termos de processo e de relação com o restante do Plano - a uma visão de cidade privatista, segmentada e de curto prazo, que compromete

---

<sup>88</sup> Ver Dagnino (2002).

seriamente as possibilidades de constituição de um espaço urbano generoso e inclusivo. Persiste, portanto, o nosso grande desafio: o de superar esse modelo e ensejar a constituição e construção de uma outra cidade, concebida a partir do interesse público e do espaço público, entendidos enquanto esfera do direito, da política, da democracia e da criação (FERNANDES, 2008).



## **VI. DA CONCEPÇÃO À AÇÃO: OS CONFLITOS EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – COMAM**

### **6.1 DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – COMAM**

A instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM é uma prerrogativa legal estabelecida na Lei Orgânica do Município do Salvador que o define como um “órgão superior de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de organismos da administração pública e da iniciativa privada” (SALVADOR, 2006, p.66). Instituído em 1986, o Conselho Municipal de Meio Ambiente foi regulamentado pela Lei nº. 3.811, de 13 de novembro de 1987<sup>89</sup>, integrava a estrutura da Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil – SEMADE e tinha “por finalidade propor, avaliar e acompanhar a execução da política ambiental do Município do Salvador” (SALVADOR, 1987, p.94). A composição desse Conselho, criado na efervescência dos debates em torno da redemocratização do País, contava com uma estrutura que reunia representantes da Administração Pública Municipal e da sociedade civil organizada, nomeados pelo Prefeito mediante escolha em uma lista tríplice, salvo a representação da comunidade científica. A estrutura do COMAM compreendia a Presidência, a Secretaria Executiva – exercida pela Coordenação de Proteção ao Meio Ambiente – COPAM - e as Câmaras Técnicas. Entretanto, a promulgação da referida Lei, não resultou na implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Sem propor alterações significativas quanto as competências legais do COMAM, o prefeito Fernando José Guimarães Rocha sancionou a Lei nº.4.436, de 26 e 27 de novembro de 1991 que alterou a denominação do Conselho passando o mesmo a ser titulado de Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente – COMAM. A norma legal reconheceu o COMAM como órgão de deliberação superior “responsável por estabelecer as diretrizes para formulação da política ambiental no Município, avaliando, acompanhando e fiscalizando a sua execução” (SALVADOR, 1991, p.6). As modificações mais significativas estão relacionadas com o salto quantitativo e a

---

<sup>89</sup> O Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM foi instituído pela Lei nº.3.601, de 18/02/1986.

diversidade de membros-conselheiros da sociedade civil, que passaram a integrar o plenário do COMAM. Estas modificações, no entanto, não asseguraram a implantação efetiva do Conselho que não encontrou no seio da Administração Pública Municipal um compromisso real com uma gestão democrática dos recursos ambientais.

Com a eleição da prefeita Lídice da Mata, o grupo político que estava à frente da Secretaria de Meio Ambiente – SEMEA (antiga SEMADE) instalou o COMAM no ano de 1996, assegurando o seu funcionamento com a aprovação do Regimento Interno e a criação de câmaras técnicas permanentes e temporárias. A promulgação da Lei nº. 5.045, de 16 de agosto de 1995, que modificou a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador, alterou de modo substantivo a representação do movimento ambientalista que passou a contar com 06 (seis) conselheiros representantes de entidades não-governamentais ao lado dos demais representantes da sociedade civil. Apesar de não conseguir informações sobre a data precisa de instalação e funcionamento do COMAM, sabe-se que ocorreu no ano de 1996 e teve o seu regimento interno revogado por meio do Decreto nº. 11.526, de 02 de janeiro de 1997, na gestão do prefeito Antonio Imbassahy. No curto espaço do exercício das suas atividades, o COMAM realizou “oito plenárias e aprovou três resoluções referentes ao licenciamento de empreendimentos com potencial impacto ambiental” (SIMÕES, 2002, p.96).

A gestão do prefeito Antonio Imbassahy (1997-2004) marcou o desmonte da estrutura institucional de planejamento e gestão ambiental gestadas no governo da prefeita Lídice da Mata e culmina com a extinção da Secretaria de Meio Ambiente – SEMEA e do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Exemplifica, mais uma vez, o desmonte das estruturas de participação no governo e o tratamento marginal dado à questão ambiental no âmbito da Administração Municipal. Como mencionado anteriormente, as decisões relativas ao planejamento e gestão ambiental passaram a ser tomadas no circuito fechado da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM.

A reestruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente na gestão do prefeito João Henrique B. Carneiro (2005-2008) resultou na instalação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, reconhecido como uma instância de participação direta da sociedade civil na formulação das políticas públicas ambientais no Município. As motivações para a instalação do COMAM polarizam-se entre os entrevistados que qualificam este processo como fruto das pressões exercidas pela sociedade civil,

particularmente pelas entidades ambientalistas por tratar-se, inclusive, de uma instância política prevista na Lei Orgânica do Município e, entre aqueles que creditam aos compromissos eleitorais assumidos pelo prefeito João Henrique a instalação do Conselho. Um dos entrevistados, representante do movimento ambientalista, declara que havia, à época<sup>90</sup> (2005-2006), no interior do próprio governo, concepções distintas quanto à instalação deste espaço institucional, sob a alegação de que “existiam muitos conselhos, muitos espaços para discussão. (...) À época foi proposto a criação de uma câmara de meio ambiente no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CONDURB, no entanto, nós mostramos que uma gestão ambiental própria não está na pauta do CONDURB, que não inclui o licenciamento, o fazer de uma gestão específica, própria da gestão ambiental” (Entrevistado 04 - Representante do Movimento Ambientalista).

Deste modo, o Conselho foi instalado em abril de 2006, como uma instância deliberativa do sistema de gestão ambiental de Salvador, embora exerça também as funções normativa e consultiva com respeito às políticas ambientais no Município e integra o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, conforme estabelecido no Regimento Interno do COMAM. A natureza das relações existentes entre os membros do COMAM são formalizadas por meio de legislação específica, com atribuições legalmente definidas no plano da formulação e implementação da política na esfera municipal tanto em relação ao planejamento quanto à fiscalização. É concebido, ainda, como um fórum público de captação de demandas e negociação de interesses específicos de grupos distintos, um “espaço de construção de um diálogo interno e de permanente discussão” (Ata 01, de 31/01/2006).

Dentre as competências enumeradas no art. 2º da Lei nº. 6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005<sup>91</sup>, destaca-se o inciso “VIII- formular a Política Municipal de Meio Ambiente e acompanhar sua implementação, determinando, quando for o caso, as medidas necessárias à sua fiel execução” (SALVADOR, 2005, p.6), ampla função que decorre do exercício do poder deliberativo conferido ao Plenário Segundo Tatagiba (2002), a divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas não

---

<sup>90</sup> Os debates em torno da instalação do COMAM ocorreram juntamente com a criação da SMA no ano de 2005 e culmina com a sessão de posse dos conselheiros titulares do Conselho em abril de 2006, conforme Ata 06, de 06/04/2006.

<sup>91</sup> Dispõe sobre as atribuições, a estrutura e a composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e altera o art. 156 da Lei nº. 6.586/2004.

está resolvida no âmbito da legislação pertinente. Na ausência deste marco legal – e da natureza ambígua da expressão “formular políticas públicas” – essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo da correlação de forças entre os participantes.

As demais atribuições do Conselho envolvem a proposição de um arcabouço normativo legal que estabeleça normas, padrões e critérios de avaliação, controle, manutenção, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente do Município; as condições para a defesa e a ocupação de áreas, sítios ou zonas do Município; controle, prevenção e correção da poluição ambiental; legislação referente à conservação, preservação ou restauração do meio ambiente na esfera municipal e a elaboração do projeto do Código de Defesa do Meio Ambiente e o seu regimento interno. Cabe, ainda, ao Conselho julgar, em grau de recurso, as penalidades aplicadas pelo Poder Público Municipal, na forma definida em legislação específica. Quanto à função consultiva, o Conselho deve opinar sobre os projetos de lei que possuam uma dimensão reconhecidamente ambiental; apresentar sugestões para revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; avocar o exame de projetos ou pedidos de instalação de empreendimentos ou atividades, que, danosamente, interfiram ou causem repercussão no equilíbrio ambiental; apreciar e pronunciar-se sobre Estudos de Impacto Ambiental no âmbito do Município.

Constituem atribuições do Conselho, articular suas ações mediante a participação da comunidade no processo de preservação, conservação e melhoria da qualidade ambiental, bem como promover a integração das ações ambientais desenvolvidas pelos diversos órgãos do Poder Público Municipal, outras esferas de governo e setor privado, quando couber. O exercício do controle social é também assegurado na referida Lei por meio da aprovação, pelo Plenário, do Plano Anual de Aplicação dos Recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

A atual composição do COMAM foi estabelecida no ato legal de convocação dos seus membros conselheiros<sup>92</sup>. As atas e as entrevistas descrevem os embates em torno da composição do Conselho: “Teve uma disputa muito grande para o Conselho ser paritário. A sociedade civil foi quem enfrentou a disputa. *Nós queríamos mais ONGs ambientalistas, afinal de contas este é um Conselho que trata de política ambiental.* As

---

<sup>92</sup> Portaria nº. 005/2006, de 23 de janeiro de 2006.

entidades ambientalistas buscavam o aumento da participação, um Conselho mais plural. Teve uma troca, a gente foi abrindo mão de algumas coisas para conseguir outras” (Entrevistado 11 - Representante da Sociedade Civil no COMAM, grifo nosso). O relato do entrevistado revisita uma questão crucial na análise da representação/representatividade da sociedade civil nos espaços institucionais. No caso dos conselhos de meio ambiente é constante a busca pela legitimidade e o reconhecimento das várias ONGs ambientalistas para lidar com as “questões ambientais” nessas esferas. Segundo Teixeira (2003), diferentemente dos demais movimentos sociais e ONGs que mantêm vínculos constitutivos com grupos sociais específicos, a questão da representatividade das entidades ambientalistas decorre da coincidência entre os interesses difusos na sociedade e os defendidos pelas ONGs e não de uma articulação orgânica entre estas instituições e os portadores destes interesses. Neste sentido, a advertência feita por Dagnino (2004) de que a representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte dos diferentes setores da sociedade civil torna-se pertinente na medida em que essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem. Portadoras de certa “capacidade específica”, muitas ONGs passam a se ver como representantes da sociedade civil, num entendimento muito particular da noção de representatividade<sup>93</sup>.

Muitas ONGs ambientalistas nasceram das contestações em torno das críticas tecidas ao modelo desenvolvimentista e, a partir dos anos 90, passaram a assumir múltiplas atividades: algumas se converteram em “parceiras” na implementação de políticas ambientais, outras se consolidaram como grupos de pressão e, há, ainda, aquelas que assumiram as responsabilidades pela prestação de serviços<sup>94</sup> (neste sentido é significativo o conjunto de ONGs que promovem atividades de educação ambiental), realizam atividades de assessoria e de mobilização e, até mesmo, representam grupos e fundações empresariais. Na atuação concreta destas entidades, o que se constata é que os interesses ambientais apresentam-se de modo tão vasto quanto os propósitos das ONGs que atuam neste campo, o que as diferenciam são os projetos políticos que lhes

---

<sup>93</sup> De acordo com Dagnino (2004), o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em detém um conhecimento específico que provém de seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais etc. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”.

<sup>94</sup> Para uma análise acerca das ONGs e a política ambiental nos anos 90, ver Pignatti (2005).

dão sustentação, uma vez que distintas visões de mundo acerca dos recursos ambientais disputam legitimidade no espaço público<sup>95</sup>.

Além da disputa para garantir a paridade dos membros no Conselho e o quantitativo de ONGs ambientalistas mencionada na entrevista acima, a natureza deliberativa ou consultiva, o controle sobre a definição da pauta do Conselho, a competência para designar relatores para análise dos processos de licenciamento ambiental, entre outros aspectos, foram pontos de conflito entre os conselheiros, constantes nas atas que registram o processo de discussão e aprovação do Regimento Interno.

O Conselho reúne representantes do setor governamental por meio de titulares de cargos de direção da administração direta do município e representantes da sociedade civil, escolhidos por seus pares dentre a diversidade de agentes que contempla o movimento ambientalista representado por organizações não-governamentais, universidades, federações patronal e sindical, entidades profissional e associativa. Possuem assento no Plenário um órgão executivo da esfera federal, outro da esfera estadual<sup>96</sup> e o Ministério Público Estadual. Os interesses que levam as entidades a disputarem assento nestas instâncias de participação são variados. Segundo Tatagiba (2002), para muitos representantes da sociedade civil, participar dos conselhos é uma forma de garantir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. A disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas torna o campo da sociedade civil naturalmente heterogêneo e altamente fragmentado. Ressalta, ainda, que esta heterogeneidade é também constitutiva do ente estatal. No campo das representações governamentais, encontram-se sujeitos portadores de distintos interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, algumas

---

<sup>95</sup> Segundo Loureiro (2006), o discurso ambientalista, em termos gerais se, por um lado, é reconhecido e incorporado pelos setores sociais como tema de relevante interesse na atualidade, por outro, não conduz à mobilização e ao envolvimento de amplas parcelas da população, a não ser em situações concretas e específicas. (...) A busca por esta articulação política é complexa, uma vez que o elemento caracteristicamente mobilizador, diante de um tema que é difuso, é o problema imediato vivenciado. Além disso, há outros elementos que definem este quadro, tais como: falta de análise crítica, histórica e estrutural; baixa compreensão pelo militante de que a luta ambientalista é social e política; baixo grau de institucionalidade das ONGs; e o caráter personalista e centralizador de lideranças, expresso, inclusive, em estatutos que criam presidentes e cargos com nomes vitalícios.

<sup>96</sup> Os representantes do Ministério Público Estadual, do então Centro de Recursos Ambientais – CRA (órgão estadual) - atualmente denominado de IMA - e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (órgão federal) integram o plenário do COMAM na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto.

vezes com posturas abertas à participação da sociedade civil, mesmo que o enfoque geral adotado pelo governo seja o de resistência à participação.

No caso do COMAM, a sociedade civil, em tese representante dos interesses difusos na sociedade é composta por membros de instituições universitárias públicas e privadas – Universidade Federal da Bahia – UFBA e Universidade Católica do Salvador – UCSal, representantes de entidades ambientalistas – Instituto de Ação Ambiental da Bahia – IAMBA, Associação Amigos do Parque São Bartolomeu e o Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBÁ<sup>97</sup>, por representantes das federações de trabalhadores: Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Estado da Bahia – FETAG, Central Única dos Trabalhadores – CUT e Força Sindical, por membros de entidades profissionais, ordem ou conselho: Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Bahia), Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/Bahia, Conselho Regional de Biologia – CRBIO e pela Federação das Associações de Bairros de Salvador – FABS. Representam os interesses econômicos, as seguintes associações/federações patronais: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI/BA, Federação do Comércio e a Federação de Indústrias do Estado da Bahia – FIEB<sup>98</sup>.

A Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM, cujo Secretário é o presidente do Conselho, a Secretaria Municipal de Saúde - SMS, Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC, Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania – SEMAP, Secretaria de Serviços Públicos – SESP e a Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura – SETIN representam o segmento do Poder Público. A Superintendência Municipal de Meio Ambiente - SMA exerce a Secretaria Executiva do COMAM.

Vale ressaltar que no COMAM as decisões são adotadas pelo voto da maioria simples dos membros conselheiros presentes à reunião e só poderão ser modificadas ou revistas por 2/3 dos membros do Plenário nos pedidos de reconsideração, cabendo ao Presidente os votos simples e o de qualidade no caso de empate da decisão tomada, como estabelecido no Regimento Interno do Conselho. “Como eles [referindo-se ao Governo Municipal] tem a maioria, um a mais, no empate vota o presidente – o voto qualificado-, o regimento favorece a eles na composição”, analisa um dos entrevistados

---

<sup>97</sup> Inicialmente, o titular era o representante do Centro de Arte e Meio Ambiente – CAMA que foi substituído pelo representante do GAMBÁ. Ver arts. 10 e 32 do Regimento Interno do COMAM.

<sup>98</sup> As alterações na composição do Plenário do COMAM para o período 2008-2010 constam no Decreto n.º 18.464 de 12 de junho de 2008.

(Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM). Ademais, o mandato dos membros do Conselho é de dois anos, renovável uma única vez, consecutivamente, por igual período.

Embora o princípio da paridade na composição do Conselho seja respeitado, o que, supostamente garantiria um equilíbrio no processo decisório, esta igualdade numérica pouco revela acerca da dimensão política do processo decisório, obscurecendo as assimetrias existentes na relação Estado/Sociedade Civil em espaços públicos desta natureza e indica que “a paridade não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real (...) Ela envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002, p.59). Ainda segundo a autora, a paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas” (TATAGIBA, 2002). Em síntese, quando se trata de políticas públicas urbano-ambientais, o que está em pauta são distintos interesses em disputa, da qual a representação paritária pouco informa.

As transformações na composição do Plenário assinaladas anteriormente, desde o período de sua criação até o ano em que delimita esta pesquisa (1987-2008), podem ser observados no quadro 04.



**Quadro 04. Transformações na Composição do Plenário do COMAM – (1987-2008)**

Lei nº. 3.811/87	Lei nº. 4.436/91	Lei nº. 5.045/95	Decreto nº.11.522/96	Lei nº.6.916/2005
Secretário de Meio Ambiente e Defesa Civil	Secretário Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil	Secretário Municipal do Meio Ambiente	Revoga o Decreto nº 11.522, de 30 de dezembro de 1996, que aprovou o Regimento do Conselho de Meio Ambiente.	Secretário Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
Secretário Municipal de Planejamento	Presidente do Centro de Planejamento Municipal	Secretário Municipal de Saneamento e Infra-Estrutura Urbana		Secretário Municipal de Saúde
Secretário Municipal de Saúde e Assistência Social	Secretário Municipal de Governo	Secretário Municipal de Saúde		Secretário Municipal de Educação e Cultura
Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico	Secretário Municipal de Saúde	Secretário Municipal de Planejamento e de Desenvolvimento Econômico		Secretário Municipal de Serviços Públicos
Secretário Municipal de Educação e Cultura	Secretário Municipal de Educação	Representante da Câmara Municipal do Salvador		Secretário Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania
Secretário Municipal da Terra e Habitação	Secretário Municipal de Terra e Habitação	Representante do Ministério Público		Secretário Municipal de Transportes e Infra-Estrutura
Procurador Geral do Município	Secretário Municipal de Infra-Estrutura Urbana	Representante da comunidade científica		Representantes da comunidade científica (2 rep.)
Representante da Câmara de Vereadores	Titular da Superintendência do Controle e Ordenamento do Uso do Município	Representantes das organizações não-governamentais ambientalistas (06 rep.)		Representantes das organizações não-governamentais ambientalistas (03 rep.)
Representante das entidades ou associações civis cujos objetivos estatutários sejam a proteção, preservação e conservação do meio ambiente	Procurador Geral do Município	Representante das federações patronais		Representantes de federações patronais (03 rep.)
Representante dos conselhos regionais	Representante do Ministério Público Estadual	Representante das entidades sindicais de trabalhadores		Representantes de federações sindicais de trabalhadores (03 rep.)
Representante das entidades ou associações profissionais	Representantes da Câmara Municipal (02 rep.)	Representantes de entidade profissional, ordem ou conselho de fiscalização profissional (02 rep.)		Representantes de entidade profissional, ordem ou conselho de fiscalização profissional (03 rep.)
Representante das entidades de trabalhadores	Representante dos conselhos regionais	Representante da Federação das Associações de Bairro de Salvador		Representante da Federação das Associações de Bairro de Salvador

Representante da comunidade científica	Representante da Comissão de Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil/Seção BA			
	Representante das associações de profissionais liberais regularmente registrados			
	Representante dos conselhos regionais de profissionais liberais			
	Representante indicado pelas federações patrimoniais			
	Representante indicado pelas entidades sindicais dos trabalhadores			
	Representantes da comunidade científica (02 rep.)			
	Representante da Associação Baiana de Imprensa			
	Representantes de entidades civis cujos objetivos estatutários sejam a proteção, preservação e conservação do meio ambiente (2 rep.)			
	Representante da Federação das Associações de Bairro			
Total de representantes: 13	Total de representantes: 24	Total de representantes: 18	Total de representantes: --	Total de representantes: 21

Fonte: Lei nº. 3.811/87, Lei nº. 4.436/91, Lei nº. 5.045/95, Lei nº. 6.916/2005 e o Decreto nº. 11.522/96.

\* Quadro elaborado com base em Carneiro (2005)

A composição do COMAM registra alterações substantivas em relação ao quantitativo de seus membros, desde a sua criação até os dias atuais. No momento de sua instituição, em fevereiro de 1986, o plenário era constituído por 13 membros conselheiros e o mesmo quantitativo de substitutos legais que representavam os membros titulares em casos de ausências ou impedimentos. Posteriormente, a Lei nº. 4.336/91 modificou a composição do plenário que passou a contar com vinte e quatro membros titulares e o mesmo quantitativo de membros suplentes, ampliando significativamente a diversidade de membros conselheiros da sociedade civil. No entanto, desde a sua criação até o ano de 1995, não há registros de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A promulgação da Lei nº. 5.045/95 estabeleceu uma nova composição para o COMAM. O Plenário passou a contar com dezoito membros conselheiros e seus respectivos suplentes, sofrendo uma discreta redução do seu quantitativo. A composição do Plenário passou a constituir uma estrutura tripartite – representantes do Estado, sociedade civil e ambientalistas - que encontrou críticas no interior do próprio governo, como revela o depoimento a seguir:

“O papel do Conselho é de participar da gestão. É um modelo de gestão onde a sociedade civil participa das decisões sobre licenciamento, sobre ordenamento do território em uma audiência fechada, por representação. Eu particularmente achava que a idéia de um conselho, não só no plano municipal ou estadual, um conselho tripartite não era uma proposta correta. Um terço de representantes do Estado, um terço de representantes da sociedade civil, incluindo os representantes do empresariado, dos interesses econômicos e um terço de ambientalistas é ‘forçar a barra’ porque a democracia se realiza no momento do voto. O mecanismo da participação direta é um instrumento complementar” (Entrevistado 01- Ex-Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Neste período, o Plenário contou com a atuação das Câmaras Técnicas que subsidiaram a aprovação de projetos de licenciamento e a elaboração do anteprojeto do Código Ambiental para o Município do Salvador. No entanto, o Conselho teve uma atuação cerceada pela revogação do seu regimento na gestão do prefeito Antonio Imbassahy, como mencionado anteriormente.

Em relação ao período anteriormente analisado, o número de participantes do COMAM cresceu discretamente quando da sua instalação em 2006, passando a contar com vinte e um membros conselheiros que ingressaram nesta estrutura institucional mediante disputa entre seus pares ou por indicação do Chefe do Executivo, nos casos

dos representantes da Administração Direta. Claro está que a legitimidade dos membros da sociedade civil para disputarem suas posições no COMAM decorre também das condições objetivas que estes membros possuem para atrair aliados em torno de tais posições. Isso significa certo conhecimento da linguagem que estrutura a política ambiental, principalmente conhecimentos técnicos e jurídicos e, sobretudo, apreender a dinâmica do jogo político inerente às práticas e disputas que ocorrem no cotidiano do Conselho.

Do ponto de vista desta investigação, interessa-nos compreender como os diferentes agentes que compõem os segmentos representados no Conselho expressam suas concepções de mundo, disputam aliados para suas posições e, sobretudo, em que medida a sustentabilidade ambiental constitui o parâmetro central das decisões tomadas pelo Plenário.

## 6.2 OS EMBATES EM TORNO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM

Após a eleição e posse dos conselheiros titulares do COMAM, as atividades do Plenário concentraram-se na elaboração e aprovação do regimento interno, ocorridas em uma seqüência de sessões ordinárias e extraordinárias<sup>99</sup>. As primeiras reuniões visavam constituir uma sistemática de funcionamento do COMAM com a elaboração e aprovação do Regimento Interno. Tratava-se de instituir uma norma legal que regulamentasse a dinâmica dos agentes e que conferisse legitimidade aos seus atos. Os aspectos mais conflituosos relatados nas atas do período dizem respeito aos embates em torno de concepções distintas acerca das principais regras de funcionamento do Conselho, as condições de negociação entre os grupos representados e os procedimentos relativos à tomada de decisões. As atas revelam que, em alguns momentos, este processo transitou em um clima de certa ‘desconfiança’ por parte de representantes da sociedade civil, que anteviam a recusa de membros do governo em partilhar o seu poder de decisão no funcionamento do COMAM. Em outros momentos, os embates recorrem à velha oposição que sustenta uma visão homogeneizadora do Estado – enquanto “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e a democracia, e da sociedade civil - considerada como “pólo de virtudes democratizantes” (DAGNINO,

---

<sup>99</sup> Ver Apêndice A.

2005)<sup>100</sup>. A intervenção feita por um dos coordenadores da mesa na primeira reunião para discussão e votação do Regimento Interno ilustra esta argumentação: “as pessoas têm que tirar a idéia de que tudo que vem da sociedade civil é democrático e tudo que vem do governo é imperfeito, é antidemocrático, pois isso não ajuda a aprofundar a democracia” (Ata 08, de 23/05/2006).

As disputas entre os representantes da sociedade civil e do Estado relatadas nas atas e nas entrevistas tornaram-se mais acirradas quando se iniciaram o julgamento e votação dos processos de licenciamento ambiental para obras públicas ou empreendimentos de grande porte<sup>101</sup>. Os entrevistados são unânimes em reconhecer que, premidos pela dinâmica impressa ao funcionamento do Conselho, “a atividade precípua do COMAM, hoje, tem sido analisar e julgar os processos de licenciamento” (Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM). O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo destinado à consecução dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, “notadamente o de conjugar o desenvolvimento econômico e social conjuntamente com a preservação ambiental e o equilíbrio ecológico, como disposto na Lei n.º. 6.938/81” (ARAÚJO, 2002, p.12). Como se pode notar no depoimento acima, a dinâmica de funcionamento do COMAM consolida a visão de compatibilização entre proteção ambiental e crescimento econômico preconizada pelo desenvolvimento sustentável e materializada no licenciamento ambiental.

A competência para expedir licenças ambientais e legislar sobre o licenciamento ambiental encontra-se disposta em norma federal, estadual e municipal. A Resolução CONAMA 237/97 estabelece no art. 6º que “Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhes forem delegadas pelo Estado por instrumento legal

---

<sup>100</sup> Trata-se da construção de uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder (DAGNINO, 2002).

<sup>101</sup> A Lei Federal n.º. 6.938, de 31 de Agosto de 1981, dispõe no artigo 10: A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, 1981). Em Ata da 6ª reunião extraordinária do COMAM realizada em 24/11/2006, relata a distribuição dos primeiros pedidos de licenciamento ambiental que foram analisados e julgados pelo Plenário nas sessões posteriores.

ou convênio” (CONAMA, 1997, p.4). A Lei Orgânica do Município do Salvador estabelece no art. 235 que “O Município deverá consultar o Conselho Municipal de Meio Ambiente quando da concessão de licenças para obras e atividades com potencial de impacto ambiental, nos casos não apreciados pelos órgãos congêneres do Estado e da União” (SALVADOR, 2006, p.70).

À medida que as atas relatam a dinâmica do Plenário, configuram-se claramente os grupos que mantêm um alinhamento quase permanente durante todo o período estudado, excetuando-se, apenas, alguns membros da sociedade civil que ficam mais sujeitos à “capacidade” dos representantes dos segmentos (Estado, sociedade civil e Mercado) em atrair aliados para suas posições. A ação concertada dos membros do Poder Executivo e representantes dos interesses econômicos reforça o argumento de que a paridade na composição do Conselho implica em correlação de forças e não se reduz a uma questão meramente numérica. “Implica em luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos” (RAICHELIS, 2000, p.44).

As atas registram o confronto entre visões distintas acerca das políticas ambientais urbanas, situando em posições antagônicas os grupos que defendem a garantia de acesso coletivo, público aos recursos ambientais e aqueles que defendem os interesses privados<sup>102</sup>. As tensões mais recorrentes identificadas nas atas e depoimentos dos entrevistados podem ser definidas como de ordem estrutural e procedimental, classificação adotada com base no trabalho de Zhouri, Laschefski e Paiva (2005). Os problemas estruturais estão diretamente relacionados à resistência do governo em compartilhar o poder exclusivo de decisão sobre as políticas públicas. Esse conflito pela partilha do poder se manifesta nos depoimentos dos entrevistados de variadas maneiras:

“Querem um conselho como ferramenta de legitimação de decisões, de fato consumado (...) querem usar o Conselho como cartório de legitimação (...) Eles [referindo-se ao governo] têm como prática atropelar a sociedade civil. O presidente do Conselho é quem determina a dinâmica, a pauta não é suficientemente ordenada, eles vão escolhendo a maneira mais estratégica para a perspectiva deles de como levar as ‘coisas’. Então, eu acho que, por enquanto, a gente tem que aprender a exercitar o regimento porque eles estão ganhando todas no atropelo, nas manobras, a conveniência de uma pauta ou outra. (...) Cria um conselho, mas, na verdade, não deixa o conselho exercer sua autonomia, sua soberania. Legitima, ‘bota’ no conselho, mas no fim não deixa o conselho votar” (Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

---

<sup>102</sup> Embora não se possa reduzir todo o conflito de interesses no campo ambiental urbano a esse aspecto, esta é a tensão principal em torno da qual se originam uma miríade de conflitos sociais e políticos nos quais é reconhecida uma dimensão ambiental. Dentre tais conflitos, destacam-se aqueles relacionados ao uso e ocupação do solo urbano (COSTA e BRAGA, 2004, p.200).

“(…) O que me parece é que o Conselho está ensaiando ser um Conselho. O regimento não é seguido à risca, as coisas não são feitas com clareza, com respeito, do modo como tem que ser feito” (Entrevistado 06 – Representante do Movimento Ambientalista no COMAM).

“Quando tem coisas que são para grandes empresas, todos os Secretários estão presentes, quando não são, nem o substituto vai. (...) A gente vê as coisas dessa forma. É o que está acontecendo lá no COMAM, hoje, a realidade é essa. (...) É uma maneira de estar maquiando as coisas. O Conselho está aí, mas o seu funcionamento, na realidade, tem limites. Então, eu acho que pode ser essas duas vertentes: a questão da vontade política com a recriação do conselho, mas também tem a questão de criar e ver como pode estar ‘tocando’ o COMAM com o controle na mão” (Entrevistado 11 – Representante da sociedade civil no COMAM).

Os fragmentos das entrevistas apresentados acima ilustram a centralidade e o protagonismo do Poder Público na definição das políticas públicas e a resistência na aposta em uma atuação conjunta com a sociedade civil, reduzindo significativamente a potencialidade do Conselho de induzir a formulação das políticas públicas ambientais e de alterar a própria prática política mediante a democratização das decisões do COMAM. Recoloca, ainda, em outros termos, a questão da representatividade das várias partes envolvidas nos “encontros” desta natureza e a legitimidade para tomar decisões, conferida ao gestor político no momento das eleições municipais, aliás, debate que encontra posicionamentos distintos entre os entrevistados. Instado a falar sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil no âmbito do COMAM, um dos entrevistados sintetiza as preocupações colocadas anteriormente:

“É um espaço interessante de participação da sociedade civil, incluindo toda a diversidade da sociedade e do Estado. Tem uma representação pública que normalmente deveria ser exercida pelos Secretários e não é. Isso eu acho que faz com que este peso, esta representatividade caia, porque deixa de haver o debate da sociedade civil com o governo. (...) É um prejuízo para a Instituição quando não é representada pelo titular. Mesmo que tenha o melhor técnico, o poder de decisão não está no melhor técnico, não tem a instância de decisão política do governo dando a importância necessária para que aquele órgão funcione e a decisão é tomada “lá fora”. Por outro lado, quem é eleito para governar tem a responsabilidade maior da decisão. É uma situação bastante complexa, requer uma reflexão muito importante porque, de repente, determinados interesses de parcela da sociedade civil podem ser supervalorizados e podem também favorecer distorções das mais diversas. Então, é um mecanismo importante de participação, mas ele tem que ser constantemente dinamizado e respaldado sob pena de que a representação, por mais valor que ela tenha, do ponto de vista técnico e individual, pode não ter a representatividade necessária e às vezes com distorções, até graves de funcionamento, quando a posição passa a ser uma posição muito individual. Representa um segmento e, na realidade, assume uma posição individual, não presta contas à sociedade. A questão da representatividade é uma questão complexa. Dos dois lados, têm questões para serem amadurecidas, aprofundadas acerca da representatividade” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente)

As entrevistas realizadas evidenciam o paradoxo entre a participação da sociedade civil nos processos que envolvem a formulação e a implementação das políticas públicas ambientais preconizada pelo ideal do desenvolvimento sustentável e as condições efetivas de participação no âmbito do COMAM que encontra na recusa do Estado em partilhar seu poder o cerne dos conflitos na relação entre o Estado e a sociedade civil, como analisado por Dagnino (2002). A autora chama atenção que muitos dos mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nesses espaços têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão, outros se relacionam com características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação. Destaca, ainda, que é bom lembrar que as menções feitas a traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro são derivadas de escolhas políticas feitas em algum momento e que operam na direção de dificultar a democratização das decisões (DAGNINO, 2002).

Os conselheiros fazem, ainda, inúmeras menções aos obstáculos a uma gestão participativa no âmbito do Conselho. Referindo-se ao Estado, mencionam o controle e a manipulação da pauta, os conflitos de procedimentos na tomada de decisão, o “atropelamento” do movimento social, a falta de transparência e de informações na tomada de decisões, o esvaziamento do Conselho pela ausência freqüente dos representantes do Poder Público<sup>103</sup>, “o que produz um enfraquecimento dos conselhos, que apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais” (TATAGIBA, 2002, p.63-64), a falta de apoio ao funcionamento do Plenário, das câmaras técnicas e grupos de trabalhos, entre outros. Referindo-se à Sociedade Civil, destacam a “precariedade das organizações sociais que não tem mobilização social”, a falta de qualificação técnica e política<sup>104</sup> e do

---

<sup>103</sup> Em todas as entrevistas realizadas, os entrevistados confirmam a presença integral dos representantes do Poder Público nos dias de votação dos processos de concessão de licenças ambientais que atendam aos interesses econômicos de incorporadoras e do setor da construção civil. Exemplificam esta argumentação relatando a votação do licenciamento ambiental para construção da via marginal à Avenida 29 de Março.

<sup>104</sup> Não se trata aqui de fazer um elogio ao conhecimento especializado em detrimento de outros saberes presentes na sociedade. Crê-se que a qualificação técnica pode contribuir para reduzir as assimetrias entre os agentes na dinâmica do Conselho. Segundo Dagnino (2002), essa necessidade de qualificação técnica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática. Dentre outras implicações, a autora destaca: a ausência dessa qualificação não é apenas absoluta, é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores



domínio das técnicas regimentais, o desconhecimento das regras do jogo político, a fragilidade do vínculo entre conselheiros e entidades representadas, entre outras. Vale ressaltar que a questão da qualificação técnica dos conselheiros (tanto governamentais quanto não governamentais) emerge dos depoimentos como um dos “obstáculos a uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos Conselhos” (TATAGIBA, 2002, p.69). Neste sentido, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano 2008 estabelece que o Município promova programas de capacitação dos membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias diretamente, ou mediante convênio com universidades e organizações não-governamentais, visando, entre outros objetivos, a ampliação da capacidade de proposição e negociação dos membros de órgãos colegiados (art.331 e incisos)<sup>105</sup>.

Os aspectos procedimentais dizem respeito à ausência de informações necessárias à análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental; pedidos de licenciamento ambiental sem os pareceres da equipe técnica da SMA, órgão responsável por garantir o subsídio técnico-executivo ao Plenário. Com frequência, as atas registram os pedidos dos conselheiros que os processos de licenciamento ambiental retornem à SMA para que apresente um parecer técnico respaldado em leis, estudos e outros instrumentos relacionados ao pedido em questão que possam auxiliar as decisões da Plenária. É importante ressaltar que este embate constante registrado nas atas também decorre da ausência de um arcabouço normativo sobre licenciamento ambiental e da não instalação de câmaras técnicas especializadas que possam atender às demandas da Plenária. Indagado acerca da sistematização das normas para o licenciamento ambiental, um dos entrevistados respondeu:

“Ainda não há resoluções que determinem como deve funcionar o licenciamento no município do Salvador. Então, termina por fazer com que o licenciamento flua de maneira muito frouxa, muito fácil, muito simplificada, digamos assim, porque faltam os instrumentos que coloquem certa barreira às intenções dos empreendedores. Então, você é obrigado a

---

mais privilegiados da sociedade civil. Nesse sentido, ela carrega para o interior dos espaços públicos uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social (DAGNINO, 2002).

<sup>105</sup> Embora a Seção III do Título IX – Do Desenvolvimento Político-Institucional trate “da capacitação de membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias”, o dispositivo legal dispõe que cabe ao Município *fornecer informações em linguagem acessível* sobre: a) a Lei Orgânica do Município e a legislação específica do Conselho do qual faz parte; b) aspectos operacionais e financeiros envolvidos no controle dos fundos que cabem aos conselheiros controlar; c) desenvolvimento de ferramentas, tanto técnicas como de participação, que os habilite a melhorar a capacidade de proposição e de negociação com o Poder Público em relação às questões urbanas e ambientais, especialmente o Plano Diretor e legislação decorrente (SALVADOR, 2008).

aceitar porque não tem o direito de dizer “não” quando não há uma normatização (...) Há uma Gerência de Licenciamento - GELAM cujos critérios de licenciamento são bastante questionáveis. A gente precisa encontrar uma disciplina e uma rotina que seja aceitável para se fazer licenciamento ambiental no município do Salvador. Então *me parece que as coisas correm muito mais dentro de uma avaliação subjetiva dos gestores dessa Gerência do que na objetividade das normas, dos princípios que devem orientar o licenciamento ambiental*” (Entrevistado 09 – Representante da Sociedade Civil no COMAM, grifo nosso).

Na praxe do processo de licenciamento no COMAM as disputas também se situam entre o estabelecimento de condicionantes “mais rígidas” e a simplificação das exigências que condicionam a aprovação das licenças ambientais. Em atas das reuniões do Plenário, os conselheiros são conclamados a votarem os pareceres ‘com consciência’, de modo que não inviabilizem os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal. “(...) o PAC já vem em ritmo acelerado e *será preciso cuidado* na hora em que for definir estas condicionantes” (Ata 20, de 21/03/2007, grifo nosso). Em ata da sessão ordinária de 10/08/2007 consta: “o Presidente colocou que um bom projeto não necessita de condicionantes, mas considera *que quando há uma necessidade é preciso colocar as condicionantes devidas*” (Ata 25 – 24/08/2007 – grifo nosso). Das posições antagônicas assumidas pelos membros da sociedade civil, do Mercado e do Estado, originam-se uma miríade de conflitos que ocorrem no COMAM. Os episódios descritos nas atas e nas entrevistas revelam de maneira singular as posições ocupadas pelos agentes que representam os interesses da acumulação do capital e aqueles que defendem o arco de interesses amplamente denominados como “ambientais”. O fragmento da entrevista concedida por um conselheiro do COMAM ilustra o embate entre o setor imobiliário e os ambientalistas: “(...) nessa disputa, tem o capital que quer fazer, quer construir e do outro lado, muitas vezes tem o ambientalista que quer preservar” (Entrevistado 12 – Representante do Mercado no COMAM).

Analisando-se as atas de votação que descrevem o processo de julgamento e votação dos pedidos de licença ambiental que se materializam nas resoluções publicadas no Diário Oficial do Município, observa-se que os conflitos entre os grupos que integram o Conselho tornam-se ainda mais acirrados quando os pedidos de concessão de licenças ambientais são propostos por empreiteiras da construção civil para realização de intervenções urbanas. Crê-se que, em parte, estes conflitos são acirrados em função do papel preponderante que o setor da construção civil possui na economia urbana de Salvador e em função da subordinação da Administração Pública Municipal

aos interesses de tais grupos. Um caso emblemático descrito nas Atas do COMAM foi o conflituoso processo de votação da licença ambiental concedida à NM Empreendimentos Ltda para execução da via marginal à Avenida 29 de Março, descrito em várias atas do Conselho. Apesar das sucessivas exposições feitas por representantes da sociedade civil alegando que não havia informações suficientes para apreciação do pleito, a Presidente da Mesa iniciou a votação que contou com 16 (dezesesseis) membros conselheiros participantes da plenária. O pedido obteve 10 (dez) votos favoráveis à decisão, sendo 05 votos dos representantes do Poder Público e 05 votos de representantes da sociedade civil, assim distribuídos: 02 votos das entidades de profissionais, conselho ou ordem e 03 votos das entidades patronais. Uma entidade sindical se absteve da votação e os demais membros da sociedade civil assumiram a posição contrária à expedição da licença. Posteriormente, tais entidades civis solicitaram ao COMAM a reconsideração da decisão, cujo pedido foi indeferido pela Assessoria Jurídica da SEPLAM<sup>106</sup>. Instado a falar acerca dos interesses em jogo nos processos de julgamento e votação dos pedidos de licenciamento ambiental, um dos entrevistados analisa: “Essa da via marginal é muito interessante porque ao mesmo tempo em que o governo está programando a revitalização da bacia do rio Jaguaribe, a via marginal passa por cima do rio Jaguaribe, aterra parte do rio. Então, é como se uma coisa contradissesse a outra. Como permitir uma licença se está querendo revitalizar o rio? Não dá nem para discutir, é totalmente contraditório e, principalmente, para favorecer a quem?” (Entrevistado 06 – Representante do Movimento Ambientalista no COMAM).

A quase totalidade das resoluções aprovadas pela Plenária refere-se a projetos de requalificação urbana e/ou ambiental que integram o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, como pode ser constatado no Apêndice B. Embora menos conflituoso do que o processo relatado anteriormente, o julgamento e votação também foram marcados por tensões que envolvem informações acerca do montante de recursos financeiros disponíveis, a execução da obra e os impactos ambientais dela decorrentes e os embates em torno da definição das condicionantes, entre outras, como pode ser constatado nas atas e no depoimento a seguir: “Só para citar aqui um exemplo. Veio esta verba do PAC, era um projeto de 40 milhões e outro de quase 40, também. O projeto

---

<sup>106</sup> A Ata 25, de 17/08/2007, que relata sobre o indeferimento do processo de reconsideração impetrado pelas entidades civis que votaram contra a decisão. A Ata 25 consta que a “publicação da decisão impugnada ocorreu através de Diário Oficial do Município entre o dia 7 e 11 de agosto de 2007” (Ata 25, 17/08/2007). No entanto, em levantamento realizado no Diário Oficial do Município no período indicado não foi localizada tal informação, o que impede de conhecer os argumentos apresentados pela Assessoria Jurídica da SEPLAM.

veio sem muitas informações, pela própria velocidade do PAC, e o pessoal da Universidade disse que não dava para julgar o projeto porque não tinha dados. Se a gente não aprovasse, não criasse as condicionantes para que aquele projeto fosse aprovado, essa verba ia embora. (...) Depois se ponderou e terminamos propondo a condicionante viável para o projeto” (Entrevistado 12 – Representante do Mercado no COMAM).

Uma questão periférica apontada pelos entrevistados diz respeito à fiscalização do cumprimento das condicionantes propostas nas resoluções, função executiva que cabe ao Poder Público Municipal. No entanto, observa-se que a quase totalidade das resoluções aprovadas pelo Plenário estabelece como uma das condicionantes a criação de uma comissão de controle social dos projetos a ser composta por membros do Poder Público, representantes do COMAM e lideranças locais com o objetivo de acompanhar as intervenções a serem realizadas e o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas resoluções.

Ademais, a constante reinterpretação de leis e normas e as manobras regimentais são estratégias que têm garantido a aprovação de licenças, particularmente aquelas cujos interesses econômicos e ambientais se conflitam mais intensamente. Se a virtude dos instrumentos de avaliação ambiental consiste em que as decisões tomadas no âmbito institucional levem em conta os interesses ambientais, esta análise torna-se passível de questionamento quando tais instrumentos não atendem aos próprios objetivos a que se propõem, pondo em risco a sustentabilidade ambiental urbana em nome, principalmente, dos interesses de incorporadoras, do setor imobiliário e da construção civil.

As tentativas de esvaziamento do Conselho não se refletem apenas nas ausências dos conselheiros governamentais às sessões do Conselho, mas, também, nas dificuldades criadas ao funcionamento das câmaras técnicas e da Plenária, nas tentativas de desarmamento de conflitos, de cooptação, de “atropelamento” de segmentos da sociedade civil e nas articulações políticas que asseguram a hegemonia do grupo político à frente da Prefeitura Municipal em aliança produzida com os representantes dos interesses de grupos privados. Como conclui Tatagiba (2002), a relação entre o Estado e a sociedade civil nos conselhos se dá num contexto permeado por referências autoritárias. Complementa, ainda, que no caso em que as correlações de forças forem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Neste caso, ao invés de atuar para

reinvenção institucional, os conselhos podem constituir-se como *institucionalidade paralela*, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais.

A luta pela hegemonia evidencia a heterogeneidade constitutiva da sociedade civil. No seu interior há distintas concepções de mundo que se confrontam no espaço público, como explicita o depoimento a seguir: “O movimento social não é monolítico. Nós tínhamos a impressão que colocando dois terços da sociedade civil dava para ganhar as disputas e a prática está mostrando que não é suficiente. Um terço é o movimento social ambientalista e o outro terço é constituído de outros setores da sociedade, são profissionais, empresários e, no fim, termina um terço do governo, ou seja, quem vai dirimir o impasse é o governo porque ele tem a vantagem de escolher de que lado vai ficar” (Entrevistado 08 - Representante da Sociedade Civil no COMAM). Outros depoimentos apresentados pelos entrevistados reforçam a constatação apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) de que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado.

“(...) As organizações ambientalistas ainda são muito precárias em relação à capacidade de acompanhar a dinâmica política para que o resultado que ela conquistou [referindo-se a criação dos conselhos] seja colocado em prática. É necessário que o sindicato, as organizações profissionais abracem este tipo de tema [referindo-se a questão ambiental]. (...) Entrou nesta institucionalidade para ser aliado do setor empresarial [referindo-se a um dos conselhos profissionais que integra o COMAM]. O setor empresarial banalizou o desenvolvimento sustentável, banalizou a militância, cria ONG para prestar serviço para ele mesmo. (...) Houve uma falta de estratégia política do movimento ambientalista para barganhar o espaço e o setor empresarial ganhou espaço mesmo, reduzindo e banalizando os termos”. (Entrevistado 08 – Representante da Sociedade Civil no COMAM).

“Na verdade, os interesses aparentemente divergentes são convergentes ou vice-versa. Às vezes, há entidades de trabalhadores votando a favor de projetos defendidos por entidades patronais, entidades com interesses privados revestidos de interesses públicos. Depende muito da representação, do indivíduo representante. É muito difícil que estas representações sejam revestidas de uma representatividade coletiva. Esta é a questão” (Entrevistado 13 – Ex-Superintendente de Meio Ambiente).

Ao longo de todo o período analisado, o Plenário se constituiu também em um palco de denúncias sobre a ação do Poder Público Municipal, notadamente em relação às licenças ambientais concedidas pelo órgão público municipal e reiteradamente questionadas em plenária. Em sessão ordinária realizada em 10/11/2006, um conselheiro representante do movimento ambientalista indaga aos representantes do órgão ambiental do Município acerca da licença ambiental concedida para construção de um condomínio residencial localizado nas proximidades do Manguezal Passa Vaca, área de preservação

ambiental. Em sua argumentação, o conselheiro refere-se ao licenciamento ambiental como “polêmico e causador de danos irreversíveis”. Conclui a denúncia afirmando que “se trata de uma área de preservação e não foi feito nenhum estudo de impacto ambiental”. Em seguida, após longa argumentação sobre o processo de licenciamento ambiental concedido para realização da obra, o técnico responsável pela concessão da licença conclui “*é difícil segurar* uma área desta de forma legal e pede que todos sejam *cautelosos*” (Ata 16, de 10/11/2006, grifo nosso). As denúncias constantes nas atas revelam que algumas ações empreendidas pela SMA contribuem para assegurar que os interesses de grupos específicos continuem sendo representados no âmbito do Poder Público Municipal. Isso também se torna claro diante das afirmativas constantes de representantes do Poder Público de que a estrutura municipal não possui condições de fiscalizar, de manter grandes porções de recursos naturais, abdicando do poder regulatório que cabe ao Estado em função da primazia do Mercado. Por outro lado, compromete a própria capacidade da SMA de mediar as tensões entre desenvolvimento e preservação ambiental no Município.

Na medida em que uma política para tratar dos recursos ambientais no COMAM se reduz, quase exclusivamente, ao jogo da mitigação (CARNEIRO, 2005), ameaça a sustentabilidade ambiental e o princípio da compatibilização entre desenvolvimento e preservação ambiental que o sustenta. As desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas existentes entre os agentes se refletem no acesso/uso de uma linguagem comum àqueles que lidam com política ambiental, seus instrumentos, técnicas e procedimentos, na assimetria de informações e de poder, na tentativa de reduzir os problemas ambientais ao domínio da técnica, na liturgia da análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental relatados nas atas<sup>107</sup>. “Quando uma política ambiental se choca com interesses econômicos, as superestruturas se movem com uma violência muito grande. Enquanto se está falando de mico leão, passarinho e tal, todo mundo é bonitinho, mas quando vai fazer frente a comportamentos bem estruturados, legitimados, é diferente”, constata um dos entrevistados (Entrevistado 01- Ex-Secretário de Meio Ambiente).

Embora as atas indiquem com clareza os reiterados esforços de alguns membros conselheiros em pautar uma política pública ambiental para o Município no âmbito do COMAM, é consenso entre os entrevistados que as decisões têm sido concentradas nas

---

<sup>107</sup> Conclusões semelhantes foram apresentadas por Carneiro (2005) em rica análise sobre o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais -COPAM.

mãos de um grupo de agentes que utiliza este espaço institucional para legitimar as políticas definidas *a priori*. A concepção dominante de que os setores imobiliário e da construção civil são os agentes privilegiados para promover o desenvolvimento econômico do Município presente no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, nas ações da SMA e nas decisões do COMAM materializa-se nos modos de intervenção no meio ambiente urbano ao mesmo tempo em que ameaça as múltiplas sustentabilidades ricamente expressas nas deliberações das I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente, analisadas no capítulo V.

Os embates entre representantes dos interesses ambientais – amplamente definidos pelos entrevistados como interesses difusos da sociedade - e aqueles que defendem os interesses particulares de grupos hegemônicos no âmbito do COMAM indicam que a sustentabilidade é um conceito em disputa que encontra seu correlato nos distintos interesses e visões de mundo acerca dos usos dos recursos ambientais representados nesta esfera institucional. A hegemonia dos setores imobiliário e da construção civil<sup>108</sup> no Município tem perpetuado uma visão da sustentabilidade subordinada ao modelo de desenvolvimento urbano adotado para Salvador e defendido pelo grupo político à frente do Poder Público Municipal. Sendo assim, a sustentabilidade ambiental como uma diretriz para as políticas ambiental e urbana presente nos documentos institucionais analisados anteriormente encontra inúmeras restrições à sua implementação, especialmente quando se trata do uso e ocupação do solo urbano, como visto ao longo deste capítulo.

Ademais, o caráter da tensão permanente entre os grupos mencionados relaciona-se com a efetiva partilha do poder, reforçando a premissa de que a natureza conflituosa ou cooperativa vincula-se aos sentidos que a participação adquire no âmbito do COMAM. Deste modo, os conflitos relatados nas atas do Plenário e entrevistas realizadas encontram “na partilha de poder seu foco mais ampliado” (DAGNINO, 2002, p.282). Repousa, portanto, nas distintas concepções sobre a natureza da ‘participação da

---

<sup>108</sup> A argumentação utilizada pelas entidades da sociedade civil na apelação cível contra o IBAMA, IPHAN, CRA, Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores de Salvador ilustra esta argumentação: “(...) 4. A Cidade Baixa é sítio histórico tombado pelo IPHAN, declarado pela UNESCO como patrimônio da humanidade, cujas características arquitetônicas e urbanísticas estão concretamente ameaçadas pela iminência de elevação linear do gabarito de altura do bairro do Comércio, autorizada por intermédio da Emenda Parlamentar nº 249, ilegalmente incorporada ao Anexo 3 da Lei 7.400/2008, com vistas especialmente à implantação do Hotel Hilton naquela localidade. 5. Muito longe de inferências abstratas e desprovidas de mínima concretude, a exordial é contundente em debulhar a trama engendrada pelo Grupo IMOCOM em parceria com agentes dos Poderes Executivo (municipal, estadual e federal) e Legislativo Municipal, com o objetivo de legalização dos interesses mercantis daquele” (PODER JUDICIÁRIO, 2008, p. 06).

sociedade civil' os elementos centrais na configuração de distintos projetos políticos, como afirma Dagnino (2002). Este vínculo constitutivo torna-se ainda mais relevante diante do apelo constante à participação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação das políticas públicas ambientais sob o ideário do desenvolvimento sustentável<sup>109</sup>. A construção de uma política ambiental gestada democraticamente exige colocar em debate os distintos interesses em disputa, o conteúdo, objetivos e estratégias da política e, sobretudo, a construção de uma cidade pensada a partir das múltiplas sustentabilidades existentes no ambiente urbano.

---

<sup>109</sup> Tal princípio encontra-se presente nos instrumentos e arcabouço legal da Política Nacional de Meio Ambiente, institucionalizada por meio das audiências públicas, conselhos gestores, fóruns participativos e outros. No entanto, em virtude dos embates entre projetos políticos distintos, a participação assume diferentes significados entre os grupos que a disputam nos espaços institucionais de formulação da política ambiental.



## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos 90 marcaram a institucionalização do desenvolvimento sustentável, inflexão que tem como marco culminante a Rio-92, que recoloca em pólos não-antagônicos os defensores do desenvolvimento e do meio ambiente. A eleição da temática política e gestão ambiental centrada no desenvolvimento sustentável, aliás, noção aglutinadora das discussões apresentadas neste estudo, reúne sob si diferentes entendimentos que só ganham real significado quando referidos aos projetos políticos que o consubstanciam. Configura-se, portanto, como um campo permanente de disputa em torno da hegemonia da política ambiental, elucidando, deste modo, como a institucionalização de um conceito pode se transformar em uma poderosa ferramenta no debate político, marcado por projetos políticos e interesses distintos, muitas vezes contraditórios.

Partindo desta problematização de natureza mais ampla, nessa dissertação de mestrado analisou-se os conceitos de sustentabilidade que fundamentaram e instituíram a gestão ambiental implementada pela Superintendência Municipal de Meio Ambiente do Salvador nos anos 2005-2008, período em que foram conjugados alguns esforços na tentativa de institucionalização de uma política ambiental para o Município. Associados aos projetos políticos que lhes dão sustentação, investigou-se, ainda, os desdobramentos do conceito de sustentabilidade no contexto dos possíveis conflitos entre o Estado, o Mercado e a sociedade civil no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente, esfera institucional de formulação das políticas públicas ambientais.

A disputa em torno da sustentabilidade em Salvador revela os distintos projetos políticos que se contrapõem no espaço público. A sustentabilidade presente nas resoluções das I e II Conferências Municipais de Meio Ambiente expressa um projeto alternativo ao modelo hegemônico de desenvolvimento urbano adotado para o Município, ancorado em princípios de justiça ambiental, democratização dos processos decisórios e explicitação dos conflitos como condição ao reconhecimento dos interesses em disputa existentes no espaço urbano. Tal concepção pauta os anseios de grupos sociais cujo projeto político articula as formas de gestão urbana com espaços públicos de participação no processo de transformação do urbano, ou seja, mediante o reconhecimento das múltiplas sustentabilidades que co-existem na cidade. No entanto, como visto ao longo deste estudo, as deliberações das conferências realizadas pouco influenciou a implementação de uma política ambiental para o Município gestada

democraticamente e, menos ainda, as decisões do grupo político à frente da Prefeitura Municipal, fortemente articulado com grupos hegemônicos de grande poder e influência nas decisões governamentais.

As contradições da sustentabilidade encontram seu ponto fulcral no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador que expressa textualmente o projeto político do grupo à frente do Poder Público Municipal. O processo de discussão, aprovação e os conteúdos do PDDU indicam que a participação, a gestão democrática, a sustentabilidade ambiental, a função social da cidade – princípios orientadores do Plano Diretor – só encontram eco quando devidamente moldados pelos interesses de grupos hegemônicos na Cidade. Ademais, o uso retórico de tais princípios caracteriza um campo de “confluência perversa” cuja complexa tarefa é identificar as reais referências políticas dos agentes que as enunciam. Se, por um lado, os dispositivos do Plano Diretor referentes à política ambiental para o Município não extrapolam a reprodução dos textos legais infraconstitucionais, por outro, consolida o que se denomina neste estudo de “subordinação institucionalizada” da política ambiental à política urbana.

Os embates em torno da sustentabilidade ambiental no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM relacionam-se basicamente com a concessão das licenças ambientais, aliás, principal atividade do Conselho, como evidenciado nas atas e nas entrevistadas realizadas. Os conflitos entre os grupos que defendem visões distintas acerca dos recursos naturais e ambientais na Cidade representam as diferentes versões acerca do papel que a sustentabilidade ambiental exerce na cidade e encontra seu correlato nos projetos políticos que orientaram a ação e as escolhas dos membros conselheiros. De um lado, os “interesses ambientais” qualificados pelos entrevistados como difusos na sociedade e, por outro, os interesses de grupos hegemônicos no Conselho. Em outros termos, essas disputas recolocam o debate sobre as reais possibilidades de conjugar interesses econômicos e meio ambiente nesse espaço institucional, diante da hegemonia do capital imobiliário e do setor da construção civil no modelo de desenvolvimento urbano defendido para Salvador. Ressalta-se, mais uma vez, que esse projeto reveste-se de um discurso com dimensões de ordem pública e pretensamente voltado para a proteção dos recursos naturais.

A sustentabilidade vincula-se ao conjunto de crenças, práticas políticas, interesses representados pela diversidade de agentes/grupos que compõem a heterogeneidade da própria sociedade civil, aliás, espaço de luta pela hegemonia, e do Estado no âmbito do COMAM. No entanto, a ação concertada entre grupos que

defendem interesse privados e o Poder Público Municipal tem conseguido afirmar uma concepção pragmática de sustentabilidade ambiental, subordinada à política urbana e voltada para atender os interesses de grupos específicos. Ademais, os conflitos entre a sociedade civil e o Estado no âmbito do COMAM retrataram, ainda, as diferentes estratégias utilizadas para garantir o equilíbrio político e neutralizar os conflitos, os desafios e limites inerentes à proposição de políticas públicas ambientais de natureza participativa, as dificuldades e potencialidades do aprendizado democrático-participativo que podem advir de tais experiências e a difícil e complexa disputa em torno da representatividade dos interesses denominados difusos.

Diante destas considerações, a reflexão produzida nessa dissertação de mestrado confirma a hipótese de que a gestão ambiental em Salvador no período de 2005-2008 fundamentou-se em um amplo conceito de sustentabilidade que buscava relacionar as dimensões econômica, sócio-ambiental, político-institucional e cultural, como visto nos documentos institucionais analisados. No entanto, como visto ao longo dessa investigação, a sustentabilidade ambiental resultou do embate entre os distintos interesses e visões de mundo em torno dos usos dos bens ambientais na Cidade, particularmente aqueles que envolveram o solo urbano em decorrência do destacado papel que o capital imobiliário e o setor da construção civil possuíram na economia urbana durante todo o período analisado.

Por fim, o período em análise se configurou como mais uma tentativa de institucionalização de uma política ambiental para o Município, revelando dimensões que essa dissertação apenas tangenciou, e que ficam na agenda para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

AÇÃO Contra PDDU. **Jornal A Tarde**. Caderno Salvador. Salvador, 26/03/2008a, p.04

Área verde por habitante está abaixo do ideal. **Jornal A Tarde**. Caderno Especial. Salvador, 18/02/2007, p.07.

ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, XI., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005. p.1-15.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. ACSELRAD, Henri (org). Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ACSELRAD, Henri. Vigiar e Unir – a agenda da sustentabilidade urbana. **Revista VeraCidade**, Salvador, ano 2, nº.2, p. 1-11, jul, 2007.

ACSELRAD, Henri; LEROY, Jean-Pierre. **Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2003.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR; Arturo. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2002.

AZEVEDO, Paulo Ormindo de. Plano Diretor: o dia seguinte. **Jornal A Tarde**. Salvador, 31/12/2007. Caderno Opinião.

BAHIA. **Indicação nº. 01/2008**. Recomenda veto integral do Prefeito de Salvador à Emenda nº.249 sobre a elevação do gabarito em áreas do Comércio. Governo do Estado da Bahia/Secretaria de Cultura/Conselho Estadual de Cultura. Salvador, 2008. Não publicado.

BAHIA. **Resolução CEPRAM nº.3.190/03**. Diário Oficial do Estado. Salvador, 08 de outubro de 2003.

BRAGA, Tânia Moreira. **Belo Horizonte: desafios da dimensão ambiental nas políticas urbanas**. 2001. 190f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.

BRANCO, Armando. PDDU da exclusão. **Revista do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA/BAHIA**, Salvador, v.3, p.10-11, abr./maio/jun. 2008.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União de 11/07/2001.

BRASIL. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938compilada.htm>>. Acesso em: 22 de fev. 2008.

BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. CAVALCANTI, Clóvis (org.) 2.ed. São Paulo: Cortez; Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998, p.29-39.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “política ambiental” mineira. In: ZHOURI, Andréa; LASCHESFI, Klemens, PEREIRA, Doralice Barros (orgs). In: **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.65-88.

COMPANS, Rose. Cidades Sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade? In: **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Henri Acselrad (org) Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.105-175.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. **Deliberações da I Conferência Municipal do Meio Ambiente**. Prefeitura Municipal do Salvador, Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Superintendência do Meio Ambiente. Salvador, 2005.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. **Deliberações da II Conferência Municipal do Meio Ambiente**. Prefeitura Municipal do Salvador, Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Superintendência do Meio Ambiente. Salvador, 2008. Não publicado.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. **Textos base da II Conferência Municipal do Meio Ambiente**. Prefeitura Municipal do Salvador, Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Superintendência do Meio Ambiente. Salvador, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução CONAMA nº. 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/001-86.htm>> Acesso em 01 de jul. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em 01 de jul. 2008.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DA BAHIA – CREA/BA. **Análise do Projeto de Lei nº. 216/2007 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador.** Salvador, 2007. Não publicado.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de termos? In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº. 02, mar., 2000.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: **Conflitos ambientais no Brasil.** ACSELRAD, Henri (org). Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Boll, 2004, p.195-216.

COUTINHO, Carlos Nelson, **Democracia: Um conceito em disputa.** Rio de Janeiro, 2005. Não publicado.

COUTINHO, Carlos Nelson **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** DAGNINO, Evelina (org.) São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. MATO, Daniel (Org.). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110.

DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, nº.15, jan./abr. 2005.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

Dique do Tororó tem alto índice de poluição sonora. Jornal A Tarde. Caderno Observatório, Salvador, 23/03/2006.

FERNANDES, Ana. **Salvador, PDDU 2008: agonia do espaço público.** Disponível em:< <http://noticias.terra.com.br/imprime/0,,OI2705302-EI6578,00.html>>. Acesso em: 16 abr. 2008.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente.** Paraná, nº.1, p.41-46, jan./jun. 2000.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. MANOEL, Marise (trad.). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, nº.02, mar./abr. 1995.

GRAMSCI, Antonio. Introdução ao estudo da filosofia e do materialismo histórico. In: **A concepção dialética da história**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. In: **O desafio da sustentabilidade urbana**. GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda Lucia; MOTTA, Athayde; SANTOS, Alexandre Mello. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001. p.13-81.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Berta Becker e Mariana Miranda (orgs). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

JUSTIÇA anula artigos do PDDU. **Jornal A Tarde**. Caderno Salvador & Região Metropolitana. Salvador, 02/08/2008b.

JUSTIÇA suspende obras baseadas no PDDU. **Jornal A Tarde**. Caderno Últimas Notícias. Salvador, 03/08/2008c, p.28.

LENZI, Cristiano Luis. O Desafio da Sustentabilidade: Sociologia, Justiça e Democracia. In: **A Sociologia Sob o Signo Ecológico**: Um estudo sobre Modernização Ecológica, Desenvolvimento Sustentável e a Teoria da Sociedade do Risco. 2003, 272 fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH, Unicamp, Campinas, 2003.

LIGOURI, Guido. Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico**: uma abordagem política. 2. ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2006.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. Urbanização e Sustentabilidade Ambiental: questões de território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº.3, p.81-94, out. 2000.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. A cidade de Salvador. In: **Bahia, Século XIX**: uma província no Império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

MILIBAND, Ralph. Elites econômicas e classe dominante. In: **O Estado na sociedade capitalista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cidades Sustentáveis – Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM – ISER – REDEH, 2000.

Monitoramento do Ar. **Revista Bahia Viva**, ano I, n.1, abr. 2008.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento Sustentável: origens e significado atual. In: **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ed. IBAMA, 2002, 368p.

**Nosso Futuro Comum/ Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

NOVAES, Ricardo Carneiro. **Desenvolvimento Sustentável na Escala Local: a Agenda 21 Local como estratégia para a construção da sustentabilidade**. 2001. 180 fls Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a Exceção – Ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Salvador, v.5, nº.1, p. 09-14, 2003.

O pouco que resta é privado. **Jornal A Tarde**. Caderno Especial. Salvador, 18/02/2007, p.07.

PARTIDO VERDE. **Avaliação Ambiental – PDDU de Salvador**. Salvador, 2008. Não publicado.

PEDRÃO, Fernando. Análise e política ambiental para Salvador. In: **Planejamento Ambiental para Salvador: documentos preliminares**. Salvador: Secretaria de Meio Ambiente/FAPEX, 1995. 225p.

PEREIRA, Gilberto Corso; SOUZA, Ângela Gordilho. Condições de moradia e infraestrutura. In: **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006.185p.

PIGNATTI, Marta Gislene. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso**. São Paulo: Annablume; Universidade Federal do Mato Grosso, Instituto de Saúde Coletiva, 2005.

PODER JUDICIÁRIO. **Apelação Cível nº. 2008.33.00.003305-8/BA**. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2008. (Cópia da Nota Taquigráfica do Processo)

PORTELLI, Huges. **Gramsci e o bloco histórico**. PERALVA, Angelina (trad.) 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.



PREÇO do terreno sobre até 560% na capital em um ano. **Jornal A Tarde On Line**, Caderno Economia. Salvador, 12/06/2008b. Disponível em: <<http://atarde.com.br/economia/noticia.jsf?id=901751>> Acesso em 09 ago. 2008.

Promotor apura demolição de terreiro de candomblé em Salvador. **Jornal Folha On Line**, 28/02/2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u377139.shtml>> Acesso em 11 nov.2008.

RAICHELIS, Raquel. Os conselhos de gestão no contexto internacional. In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. CARVALHO, Maria do Carmo A.A., TEIXEIRA, Ana Cláudia C.(orgs.) São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Pólis, 37)

REGULAMENTO DA II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. **II Conferência Municipal do Meio Ambiente**. Salvador, 30 de novembro a 1 e 2 de dezembro de 2007 (Não publicado)

RELATÓRIO DE PESQUISA. **Sistemas de Informação e Gerenciamento** - Dique do Cabrito (Dique de Campinas) – Salvador/BA. Salvador: Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais – NEPOL, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2004. Não publicado.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RISÉRIO. Antônio. À margem da margem. In: **Uma história da cidade da Bahia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Versal, 2004.

RODRIGUES, Arlete M. Produção e Consumo *do e no* espaço. In: **Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SALVADOR. **Decreto nº. 11.522 de 31 de dezembro de 1996**. Aprova o Regimento do Conselho Municipal do Meio Ambiente, e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 31 de dezembro de 1996.

SALVADOR. **Decreto nº. 18.464, de 12 de janeiro de 2008**. Nomeia para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, no biênio 2008/2010 e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 13 de junho de 2008.

SALVADOR. **Decreto nº. 15.953, de 14 de setembro de 2005**. Convoca a I Conferência Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/informa/sma/inform14102005.html>> Acesso em: 20 nov.2007.

SALVADOR. **Decreto nº. 16.940 de 10 de novembro de 2006**. Aprova o Regimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município do Salvador – COMAM. Salvador, Diário Oficial do Município, 13 de novembro de 2006.

SALVADOR. **Decreto nº.11.526 de 02 de janeiro de 1997.** Revoga o Decreto nº.11.522, de 30 de dezembro de 1996, que aprovou o Regimento do Conselho do Meio Ambiente. Diário Oficial do Município, Salvador, 03 de janeiro de 1997.

SALVADOR. **Decreto nº.15.561, de 18 de março de 2005.** Aprova o Regimento da Superintendência de Meio Ambiente – SMA.

SALVADOR. **Decreto nº.16.846, de 06 de outubro de 2006.** Regulamenta o processo de participação popular, em Audiências Públicas, para discussão de minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Salvador – PDDU/2006. Salvador: Diário Oficial do Município, 06 de outubro de 2006.

SALVADOR. **Decreto nº.17.966 de 26 de novembro de 2007.** Cria a Comissão Especial Mista com a finalidade de rever e atualizar a legislação ambiental municipal, adequando-a as novas normas uniformizadoras que implantaram, no país, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Lei nº.6.938/81, e outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 27 de novembro de 2007.

SALVADOR. Lei nº. 3.811 de 13 de novembro de 1987. Dispõe sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente do Salvador, da Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil e dá outras providências. In: **1987 – Leis e Decretos.** Salvador: Diário Oficial do Município/Prefeitura Municipal do Salvador, (1990).

SALVADOR. **Lei nº. 5.245 de 06 de fevereiro de 1997.** Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 06 de fevereiro de 1997.

SALVADOR. **Lei nº. 5.252, de 19 de maio de 1997.** Altera dispositivos da Lei nº. 5.245/97, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 19 de maio de 1997.

SALVADOR. **Lei nº. 5.351, de 23 de janeiro de 1998.** Altera dispositivos da Lei nº. 5.245/97, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 23 de janeiro de 1998.

SALVADOR. **Lei nº. 5.845 de 29 de dezembro de 2000.** Altera dispositivos da Lei nº. 5.245/97 que modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador com suas alterações posteriores, cria a Secretaria Municipal da Habitação e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 29 de dezembro de 2000.

SALVADOR. **Lei nº. 6.588, de 29 de dezembro de 2004.** Altera a estrutura organizacional da Prefeitura do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 29 de dezembro de 2004.

SALVADOR. **Lei nº. 6.916 de 30 e 31 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre as atribuições do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM e altera o art. 156 da Lei nº. 6.586/2004. Salvador, Diário Oficial do Município, 30 e 31 de dezembro de 2005.

SALVADOR. **Lei nº.3.601, de 18 de fevereiro de 1986.** Dispõe sobre as competências das Secretarias do Município, altera a estrutura das Secretarias que menciona, cria e extingue entidade, órgãos e cargos que especifica e dá outras providências. In: In: **1986 – Leis e Decretos.** Salvador: Diário Oficial do Município/Prefeitura Municipal do Salvador, (1986).

SALVADOR. **Lei nº.4.436 de 26 e 27 de novembro de 1991.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente – COMAM, e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 26 e 27 de novembro de 1991.

SALVADOR. **Lei nº.5.045 de 14 de agosto de 1995.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 16 de agosto de 1995.

SALVADOR. **Lei nº.6.742 de 23 a 27 de julho de 2005.** Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 23 a 27 de julho de 2005.

SALVADOR. **Lei nº.6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre as atribuições, a estrutura e a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM e altera o art.156 da Lei 6.586/2004. Salvador, Diário Oficial do Município, 30 e 31 de dezembro de 2005.

SALVADOR. **Lei nº.7.400/2008, de 23 a 25 de fevereiro de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, Diário Oficial do Município, 23 a 25 de fevereiro de 2008.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município do Salvador.** Edição consolidada até a Emenda nº 21. Salvador, maio de 2006. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a\\_pdf/lei\\_organica\\_ba\\_salvador.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ba_salvador.pdf)> Acesso em: 10 jul. 2007.

SALVADOR. **Portaria nº. 005/2006.** Diário Oficial do Município. Salvador 23 de janeiro de 2006.

SALVADOR. Prefeitura Municipal do Salvador. **Estudos Ambientais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.** Salvador, abril de 2000. Não publicado.

SALVADOR. **Projeto de Lei 216/2007.** Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Salvador, 2007. Não publicado.

SALVADOR. **Resolução COMAM nº.003/2007, de 17 de agosto de 2007.** Diário Oficial do Município, Salvador, 18 de outubro de 2007.

SALVADOR. **Resolução COMAM nº.004/2007, de 17 de agosto de 2007.** Diário Oficial do Município, Salvador, 18 de outubro de 2007.

SALVADOR. **Resolução COMAM nº.005/2007, de 17 de agosto de 2007.** Diário Oficial do Município, Salvador, 18 de outubro de 2007.

SALVADOR. **Resolução COMAM nº.006/2007, de 17 de agosto de 2007.** Diário Oficial do Município, Salvador, 18 de outubro de 2007.

SALVADOR. **Decreto de 08 de maio de 2008.** Diário Oficial do Município, Salvador, 09 de Maio de 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. A cidade-mercadoria: produção do espaço e lógica cultural nos processos de renovação urbana. In: **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó: Argos, 2003.

SÁNCHEZ, Fernanda. Cidades reinventadas para um mercado mundial : estratégias trans-escalares nas políticas urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2001. 1Cd-Rom.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Desafios para a Sustentabilidade no Espaço Urbano Brasileiro. In: **O desafio da sustentabilidade urbana.** GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Leda Lucia; MOTTA, Athayde; SANTOS, Alexandre Mello. Rio de Janeiro:Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001. p.83-111.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. **Textos Didáticos.** Campinas, nº. 23, maio,1996.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **A cidade do Salvador e as águas.** 1999. 275f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

SCOTTO, Gabriela; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura; GUIMARÃES, Leandro Belinaso. Parte I – Desenvolvimento Sustentável: a história do conceito. In: **Desenvolvimento Sustentável.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SECRETÁRIA garante continuidade das obras do PDDU. **Jornal Correio da Bahia.** Caderno Aqui Salvador. Salvador, 03/08/2008, p.15.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE. **Salvador em Dados – 2006.** Disponível em: <[http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/ssa\\_dados\\_2006/index.htm](http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/ssa_dados_2006/index.htm)> Acesso em: 20 nov. 2008.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil.** 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SESSÃO ESPECIAL inicia campanha contra poluição sonora. **Portal Salvador**, 07/05/2008. Disponível em: <[http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/ssa\\_dados\\_2006/index.htm](http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/ssa_dados_2006/index.htm)> Acesso em: 20 nov. 2008.

SIMÕES, Maria Lúcia. **A Política Ambiental para Salvador: 1972-1997**. 2002.120f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. As cidades na cidade. In: **Quem faz Salvador?** Salvador: UFBA, 2002. 348p.

SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. **Regulamento da I Conferência Municipal do Meio Ambiente de Salvador**. Salvador, 2005b. Não publicado.

SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. **Relatório das Atividades Desenvolvidas pelo Grupo de Estudos sobre os Aspectos Ambientais do PDDU**. Salvador, setembro 2005a. Não publicado.

Terreiros unidos pela natureza. Jornal A Tarde On Line. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/jornalatarde/salvador/noticia.jsf?id=918195>>. Acesso em 03 dez. 2008a.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em construção**: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, Fapesp, Instituto Pólis, 2003.

TEIXEIRA, Fernando. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da Lei. Revista VeraCidade, ano I, nº 1, dez. 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Até onde vai a participação cidadã? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, ano2, nº.7, p.6-7, fev.2008.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa, mercadoria – Notas para a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ:Vozes, 2000.

WILLIAMS, Raymond. Hegemonia. In: **Marxismo e literatura**. DULTRA, Waltensin (trad.) Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1999.

WOLFF, Francis. Esquecimento da política ou desejo de outras políticas? In: **Esquecimento da política**. Adauto Novaes (org.) Rio de Janeiro: Agir, 2007.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. ZHOURI, Andréa; LASCHESFI, Klemens, PEREIRA; Doralice Barros (orgs). In: **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.89-116.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice B. Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais (Introdução). ZHOURI, Andréa; LASCHESFI, Klemens, PEREIRA, Doralice Barros (orgs). In: **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.11-24.

**APÊNDICE A**  
**LISTA DAS ATAS ANALISADAS**  
**CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM(2006/2008)**

Número de Ordem	Data	Descrição da Ata	Síntese da Reunião
01	31/01/2006	Ata da assembléia para escolha dos representantes das Universidades que farão parte da composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Escolha dos representantes das Universidades para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM
02	06/02/2006	Ata da assembléia para escolha dos representantes das Organizações Não-Governamentais – ONG’s Ambientalistas para composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM	Escolha dos representantes das Organizações Não-Governamentais – ONG’s Ambientalistas para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM
03	06/02/2006	Ata da assembléia para escolha dos representantes das Classes Produtoras - Federações que farão parte da composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Escolha dos representantes das Classes Produtoras - Federações para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM
04	09/02/2006	Ata da assembléia para escolha dos representantes das Federações dos Trabalhadores para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Escolha dos representantes das Federações dos Trabalhadores para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM
05	10/02/2006	Ata da assembléia para escolha dos representantes das Federações Patronais para composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Escolha dos representantes das Federações Patronais para comporem o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM
06	06/04/2006	Ata da sessão de posse dos conselheiros titulares do COMAM	Sessão de posse dos conselheiros titulares do COMAM
07	18/05/2006	Ata da primeira sessão ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	1. Informes 2. Definição do calendário das sessões extraordinárias para discussão e votação do Regimento Interno do COMAM

08	23/05/2006	Ata da primeira sessão extraordinária para discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM
09	30/05/2006	Ata da segunda sessão extraordinária para discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Continuação da discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM
10	12/06/2006	Ata da terceira reunião extraordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM	Não houve quorum
11	30/06/2006	Ata da quarta sessão extraordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Continuação da discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM
12	01/08/2006	Ata da segunda reunião ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM	Continuação da discussão do Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM
13	01/09/2006	Ata da terceira reunião ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente	1.Apresentação geral do PDDU 2.Definição do grupo de trabalho do COMAM para revisão da Minuta de Lei do PDDU
14	06/10/2006	Ata da quarta reunião ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente	1. Informes 2. Apresentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU 3. O que ocorrer
15	20/10/2006	Ata da quinta sessão extraordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente	1. Entrega da documentação que foi anexada ao processo de pedido de licença ambiental do projeto barracas de praia para discussão e posterior análise pelos membros conselheiros
16	10/11/2006	Ata da quinta reunião ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente	1. Escolha dos representantes do COMAM no CONDURB 2. Apresentação do relatório do plano diretor elaborado pela Equipe Técnica do COMAM 3. O que ocorrer
17	24/11/2006	Ata da sexta sessão extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	Não houve quorum
18	22/12/2006	Ata da sétima sessão extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1.Informes 2. Leitura e votação dos processos de licenciamento ambiental: 59.00.2006.337; 59.00.2006.247; PR59.00.2006.417; 59.00.2006.67. 3. O que ocorrer.
19	09/03/2007	Ata da sexta sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	Não houve quorum
20	21/03/2007	Ata da sétima sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1.Informes 2.Posse do Secretário Executivo do COMAM 3. Definição do calendário de reuniões do Conselho para o ano de 2007 4. Retorno do pedido de vistas do processo 59.00.2006-67 5.Código Municipal de Meio Ambiente 6. O que ocorrer



21	25/04/2007	Ata da oitava sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1. Informes 2. Ordem do dia: 2.1.Apresentação do processo PR 56.00.2006-417 (COELBA); 2.2 Votação do processo 59.00.2006-67; 2.3 Código Municipal de Meio Ambiente 5. O que ocorrer
22	01/06/2007	Ata da nona sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	Não houve quorum
23	21/06/2007	Ata da décima sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1.Leitura e aprovação das atas anteriores 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Apresentação do processo da Bahia Aqüicultura nº.59.00.2006-247; 3.2. Exposição pela Câmara Técnica Código Municipal de Meio Ambiente 4. O que ocorrer
24	06/07/2007	Ata da décima primeira sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1. Leitura e aprovação das atas anteriores 2. Informes 3. Ordem do dia 3.1. Solicitação de licença ambiental – PR 15.00.2007-198 – Projeto Nova Esperança/Represa de Ipitanga; 3.2. Solicitação de licença ambiental – PR 15.00.2007-199 – Projeto Alto de Ondina/Governo do Estado; 3.3 Solicitação de licença ambiental – PR 59.00.2007-111 – Projeto de Requalificação Urbana/Ladeira do Pilar – Centro Histórico; 3.4. Solicitação de licença ambiental – PR 15.00.2007-203– Projeto Baixa do Soronha/APA Abaeté; 3.5. Solicitação de licença ambiental – PR 15.00.2007-204– Projeto Nova Constituinte/Entorno das APAs Cobre e Baía de Todos os Santos –BTS; 3.6. Exposição Câmara Técnica do Código Municipal do Meio Ambiente (Capítulos I e II) 4. O que ocorrer
25	17/08/2007	Ata da décima segunda sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1. Leitura e aprovação da Ata da 11ª sessão ordinária do COMAM 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Leitura e análise do processo nº. 15.00.2007-199 – Solicitação de Licença Ambiental para o Alto de Ondina; 3.2. Leitura e análise do processo nº. 15.00.2007-111 – Solicitação de Licença Ambiental para o Projeto de Requalificação; Urbana/Ladeira do Pilar – Centro Histórico; 3.3. Leitura e análise do processo PR 15.00.2007-203–Solicitação de licença ambiental Projeto Baixa do Soronha/APA Abaeté; 3.4. Leitura e análise do processo PR 15.00.2007-204 – Solicitação de licença ambiental Projeto Nova Constituinte/Entorno das APAs da Bacia do Cobre e Baía de Todos os Santos –BTS; 3.5. Leitura e análise do processo PR 15.00.2007-198 – Solicitação de licença ambiental Projeto Nova Esperança/Represa de Ipitanga; 3.6. Câmara Técnica Cajazeira: proposta de alteração dos artigos 34 e 35 do Regimento Interno do COMAM

			4. O que ocorrer
26	17/08/2007	Ata da terceira sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1. Leitura e aprovação da 12ª ata ordinária e 1ª e 2ª ata extraordinárias 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Leitura e análise dos relatórios referentes aos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para votação; 3.2. a) Processo 15.00.2007-201- Projeto de requalificação Pilar/Bom Viver/Baixa do Cacau; Processo 15.000.2007-202 – Projeto de Requalificação Jardim das Mangabeiras; Processo 15.00.2007-200 – Projeto de Requalificação de Águas Claras; 3.3. Apresentação do Projeto São Bartolomeu – solicitação de licença pela SEDUR/Governo do Estado para execução de obras de requalificação do Parque São Bartolomeu. 4. O que ocorrer
27	24/08/2007	Ata da primeira sessão extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM	1. Informes 2. Ordem do dia: 2.1. Leitura e análise do processo 15.00.2007.204 – Solicitação de licença ambiental para o Projeto Nova Constituinte/Entorno das APAs do Cobre e Baía de Todos os Santos - BTSSBP; 2.2. Leitura e análise do processo 15.00.2007.198 – solicitação de licença ambiental para o Projeto Nova Esperança/Represa de Ipitanga; 2.3. Câmara Técnica Cajazeira: regimento interno do COMAM 3. O que ocorrer
28	14/09/2007	Ata da décima terceira sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM	Não houve quorum
29	21/09/2007	Ata da segunda sessão extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM	1. Leitura e aprovação da 12ª ata ordinária 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Apresentação do Projeto Nova Constituinte; 3.2. Leitura e análise do processo 15.00.2007.204 – solicitação de licença ambiental para o Projeto Nova Constituinte/Entorno das APAs Cobre e Baía de Todos os Santos; 3.3. Câmara Técnica Cajazeiras; 3.4. Câmara Técnica – Lei Municipal Ambiental 4. O que ocorrer
30	09/11/2007	Ata da décima quarta sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM	1. Leitura e aprovação da 12ª ata ordinária e 1ª e 2ª atas extraordinárias 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Apresentação da proposta de requalificação e implantação das barracas de praia da Orla Marítima de Salvador – Fundação Mário Leal Ferreira; 3.2. Apresentação dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: Projeto de requalificação Águas Claras, Projeto Jardim das Mangabeiras, Projeto requalificação Pilar/Bom Viver/Baixa do Cacau 4. O que ocorrer

31	07/12/2007	Ata da décima quinta sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAM	Não houve quorum
32	07/03/2008	Ata da décima sexta sessão ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM	1. Leitura e aprovação das atas anteriores 2. Informes 3. Ordem do dia: 3.1. Projeto em apreciação: Apresentação do Projeto Via Expressa Porto Salvador – VEPS; Projeto Emissário Submarino; 3.2. Assuntos regimentais para serem apreciados e discutidos nas Câmaras Técnicas – Minuta da resolução que cria a Câmara Técnica SAVAM e da Câmara Técnica Institucional e Legal – CTIL 4. O que ocorrer.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas atas das assembléias para escolha dos representantes do COMAM e das sessões ordinárias e extraordinárias realizadas no período de janeiro de 2006 a março de 2008.

**APÊNDICE B**  
**LISTA DAS RESOLUÇÕES ANALISADAS**  
**CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMAM(2006/2008)**

Número	Data da Publicação no DOM	Ementa da Resolução
001/2007	10 a 12 de março de 2007	Conceder Licença Ambiental aprovada em reunião realizada em 22 de dezembro de 2006 a Renato Francisco de Souza, inscrito no CPF nº 171.305.904-59 com sede na Avenida Luiz Viana Filho, no trecho entre o Centro Administrativo da Bahia e a Coelba, Imbuí, mediante o cumprimento da legislação vigente.
Portaria 96/2007	07 a 11 de junho de 2007	Conceder Licença Ambiental à NM Empreendimentos LTDA, inscrita no CNPJ nº 07.131.018/0001-71, com sede na Avenida Ulisses Guimarães, nº 7, 1º andar, CAB, para aprovação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM em reunião realizada ao vigésimo quinto dia do mês de abril de dois mil e sete, mediante o cumprimento da legislação vigente.
003/2007	18 de outubro de 2007	Aprovar a Licença Ambiental ao Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, para execução do Projeto de Requalificação Urbana do Alto de Ondina, inserido nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dotando a área de infra-estrutura de esgotamento sanitário, drenagem, abastecimento de água e energia elétrica, coleta de resíduos sólidos, além de pavimentação, mediante o cumprimento da legislação vigente, pelo prazo de dois anos.
004/2007	18 de outubro de 2007	Aprovar a Licença Ambiental à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), inscrita no CNPJ nº 13.595.251/0001-08, com sede Ana Av. Edgar Santos, 936 – Narandiba, para execução do Projeto de Requalificação Urbana da Ladeira do Pilar, Comércio.
005/2007	18 de outubro de 2007	Aprovar a Licença Ambiental ao Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, para execução do Projeto de Requalificação Urbana da Baixa do Soronha, Itapoã, dotando a área de infra-estrutura de esgotamento sanitário, drenagem, abastecimento de água e energia elétrica, coleta de resíduos sólidos, pavimentação, além da construção de 122 unidades sanitárias e 100 melhorias habitacionais, segundo dados do Projeto.
006/2007	18 de outubro de 2007	Aprovar a Licença Prévia ao Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, para o Projeto de Requalificação Urbana na localidade de Nova Esperança, Represa de Ipitanga, com construção de 475 unidades habitacionais, melhorias habitacionais, serviços de urbanização, pavimentação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e regularização fundiária, pelo prazo de dois anos.
007/2007	15 a 19 de novembro de 2007	Aprovar a Licença Prévia ao Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, inscrita no CNPJ nº 054.573.49/0001-70, com sede na Av. Tancredo Neves, 3108 – Itagara, para o Projeto Comunidade Nova Constituinte/Vale do Paraguari, compreendendo a urbanização integrada da Comunidade Nova Constituinte, com construção de novas unidades habitacionais, serviços de urbanização, pavimentação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, regularização fundiária e urbanização do Vale do Paraguari, pelo prazo de dois anos, estabelecendo as indicações e recomendações constantes dos arts. 2º a 4º desta Resolução.

008/2007	30 de janeiro de 2008	Aprovar a Licença Prévia ao Estado da Bahia, pelo prazo de dois anos, para o Projeto de Comunidade Águas Claras/Via Regional/Ligação Pirajá, com o objeto de: I – construção de 270 unidades habitacionais dotadas de infra-estrutura; II – remanejamento das famílias localizadas na faixa de implantação da Avenida Regional; III – pavimentação da ligação do km9 ao Bairro Pirajá.
009/2007	30 de janeiro de 2008	Aprovar a Licença Prévia ao Estado da Bahia para o Projeto de Encostas de Salvador, pelo prazo de dois anos, visando a recuperação ambiental da falha de Salvador, abrangendo o Pilar, Alto do Bom Viver e Baixa do Cacau, com reurbanização dos assentamentos precários, remanejamento de famílias de áreas de risco e de áreas de preservação permanente e recuperação de imóveis e ruínas.
10/2007	30 de janeiro de 2007	Aprovar a Licença Prévia ao Estado da Bahia para o Projeto Comunidade Jardim das Mangabeiras, pelo prazo de dois anos, com o objeto de requalificação urbana na Comunidade Jardim das Mangabeiras.
014/2008	01 a 05 de maio de 2008	Conceder à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER a Licença de Implantação para execução do Projeto Via Expressa Porto Salvador (VEPS)
015/2008	01 a 05 de maio de 2008	Conceder ao Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR) Licença Prévia para execução de um projeto de requalificação urbanística com o objetivo de dotar o Parque São Bartolomeu de equipamentos de educação, cultura e lazer, incluindo tratamento de espaços públicos.

\*As licenças 011, 012 e 013 não foram publicadas no Diário Oficial do Município.

## **APÊNDICE C**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

#### **Roteiro de entrevista 01**

#### **Entrevistado – Juca Ferreira/Ex-Superintendente Municipal de Meio Ambiente**

#### **I. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

1. Como avalia o processo de institucionalização da questão ambiental no município no governo Lídice da Mata (comentar sobre a internalização da questão ambiental/ debate sobre o desenvolvimento sustentável)?
2. Como analisa o período de 08(oito) anos da gestão do PFL no tocante a política urbano ambiental em Salvador?
3. Como avalia o processo de re-criação de um órgão para tratar das questões ambientais no âmbito da esfera municipal no atual governo municipal após um período de intermitência de quase uma década? O que motivou a (re)criação da Superintendência Municipal de Meio Ambiente?
4. Como se deu a relação entre a SMA e as demais Secretarias Municipais (especialmente a SEPLAM e a SUCOM que lida diretamente com o uso da terra urbana) em sua gestão? Qual o tratamento dado às questões ambientais no conjunto das políticas urbanas implementadas pelo município?
5. Qual o posicionamento do grupo político ao qual o prefeito está vinculado quanto ao peso político que devia ser dado ao tratamento das questões ambientais na agenda política da administração?

#### **II. ATUAÇÃO DO COMAM**

1. Como se deu o processo de instalação e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente?
2. Como se deu o processo de escolha dos representantes da sociedade civil para integrarem o Conselho? Quais os principais conflitos?
3. Qual o papel do COMAM na formulação e implementação das políticas ambientais no município em sua gestão? Quais as principais atividades desenvolvidas?
4. Como o Sr. avalia a relação entre a sociedade civil e sociedade política na formulação das políticas ambientais (participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil), principalmente no âmbito do COMAM?

## **Roteiro de entrevista 02**

**Entrevistado 1 - Juliano Matos/Ex-Superintendente Municipal de Meio Ambiente**

**Entrevistado 2 – Ary da Mata/ Ex-Superintendente Municipal de Meio Ambiente**

### **I. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

1. Como avalia o processo de institucionalização da questão ambiental no município no governo Lídice da Mata (comentar sobre a internalização da questão ambiental/ debate sobre o desenvolvimento sustentável)?
2. Como analisa o período de 08(oito) anos da gestão do PFL no tocante a política urbano ambiental em Salvador?
3. Como avalia o processo de re-criação de um órgão para tratar das questões ambientais no âmbito da esfera municipal no atual governo municipal após um período de intermitência de quase uma década? O que motivou a (re)criação da Superintendência Municipal de Meio Ambiente?
4. Como se deu a relação entre a SMA e as demais Secretarias Municipais (especialmente a SEPLAM e a SUCOM que lida diretamente com o uso da terra urbana) em sua gestão? Qual o tratamento dado às questões ambientais no conjunto das políticas urbanas implementadas pelo município?
5. Qual o posicionamento do grupo político ao qual o prefeito está vinculado quanto ao peso político que devia ser dado ao tratamento das questões ambientais na agenda política da administração?

### **II. COMPREENSÕES POLÍTICAS ACERCA DA QUESTÃO AMBIENTAL**

1. Como a questão ambiental era entendida dentro do próprio governo? Havia compreensões distintas sobre o tratamento a ser dado a questão ambiental no município (investigar as distinções estas compreensões/relação com projetos políticos)? Qual a concepção de meio ambiente que tem sido hegemônica na política ambiental municipal?
2. Avalie a aprovação do PDDU e quais os principais aspectos em relação a questão ambiental?
3. Quais os principais pontos de conflito e interesses em torno da questão ambiental em Salvador?

### **III. ATUAÇÃO DO COMAM**

1. Como se deu o processo de recriação do Conselho Municipal de Meio Ambiente? O que motivou a (re)criação do COMAM?
2. Como se deu o processo de escolha dos representantes da sociedade civil e da sociedade política (Estado no sentido restrito) para integrarem o Conselho? Quais os principais conflitos?

3. Qual o papel do COMAM na formulação e implementação das políticas ambientais no município em sua gestão? Quais as principais atividades desenvolvidas?

4. Como avalia a relação entre a sociedade civil e sociedade política na formulação das políticas ambientais (participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil), principalmente no âmbito do COMAM?

5. Qual tem sido o papel da sociedade civil na formulação das políticas públicas ambientais? Quem é a sociedade civil representada no COMAM?



### **Roteiro de entrevista 03**

#### **Entrevistados: Membros Conselheiros do COMAM**

#### **I. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NA ESFERA MUNICIPAL**

1. Como avalia o processo de re-criação de um órgão para tratar das questões ambientais no âmbito da esfera municipal no atual governo municipal após um período de intermitência de quase uma década?
2. Como avalia a relação entre as entidades ambientalistas e o poder público na formulação das políticas públicas ambientais na atual gestão municipal?
3. Quais os avanços no tratamento das questões ambientais no município no período de 2005 a 2007?
4. Quais os principais interesses que estão em jogo na formulação das políticas públicas ambientais em Salvador? Quais os principais conflitos/tensões entre estes interesses?

#### **II. ATUAÇÃO DO COMAM**

1. Em sua opinião, o que motivou a criação do COMAM e quais as principais atribuições do Conselho na formulação e implementação da política ambiental municipal?
2. Como ocorreu o processo de escolha dos representantes da sociedade civil para integrarem o COMAM?
3. Quais as principais atividades desenvolvidas COMAM na formulação e implementação das políticas ambientais no município?
4. Como avalia a relação entre a sociedade civil e a sociedade política (Estado no sentido restrito) na formulação das políticas ambientais, principalmente no âmbito do COMAM?
5. Quais os principais pontos de conflitos/tensões existentes na relação entre a sociedade civil e a sociedade política (Estado no sentido restrito)?
6. Qual o papel da sociedade civil no COMAM?
  - Quem integra a sociedade civil no COMAM (quem é a sociedade civil)?
  - Como o Sr. qualifica a participação da sociedade civil no COMAM (esta participação significa democratização do espaço público/relação entre democratização e descentralização)?
7. Como avalia a participação do COMAM nos debates sobre o PDDU? Quais as principais contribuições?

#### **Roteiro de entrevista 04**

**Entrevistado: Vereador José Carlos Fernandes - Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores de Salvador**

#### **I. ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE DA CÂMARA DE VEREADORES NA DISCUSSÃO SOBRE O PDDU**

1. O que caracteriza/quem compõe a Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores de Salvador?
2. Houve articulação da Comissão com outras entidades da sociedade civil? Como se deu esta articulação? Quais as principais ações?
3. Como se deu o processo de discussão do PDDU na Comissão?
4. Quais os principais pontos de conflito do Plano analisados pela Comissão?
4. Quais as principais interesses que estão em jogo na formulação das políticas públicas ambientais e urbanas em Salvador?
3. Fale um pouco sobre a tramitação do Projeto de Lei do PDDU na Câmara de Vereadores.
4. Como avalia a recriação da Superintendência Municipal de Meio Ambiente?