



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA**  
**PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL - PDGS**

**DANIEL IVO NERI GRAVE**

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA  
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR  
PARTICIPATIVO DE SIMÕES FILHO/BA**

SALVADOR-BA  
2015

**DANIEL IVO NERI GRAVE**

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA  
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR  
PARTICIPATIVO DE SIMÕES FILHO/BA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Matos Ribeiro.

SALVADOR-BA  
2015

Escola de Administração - UFBA

G775 Grave, Daniel Ivo Neri.

Avaliação da capacidade de gestão democrática municipal: uma análise da experiência do Plano diretor participativo de Simões Filho / Daniel Ivo Neri Grave. – 2015.

112 f.

Orientador: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Planejamento urbano - Simões Filho (BA). 2. Planejamento político – Simões Filho (BA). 3. Planejamento regional – Participação do cidadão - Simões Filho (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 307.14

**DANIEL IVO NERI GRAVE**

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA  
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR  
PARTICIPATIVO DE SIMÕES FILHO/BA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Matos Ribeiro – orientadora \_\_\_\_\_  
Doutorado em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, USC, Espanha.  
Universidade Federal da Bahia

Prof<sup>o</sup>. Dr. Reginaldo Souza Santos \_\_\_\_\_  
Doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.  
Universidade Federal da Bahia

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Inês Caetano Ferreira \_\_\_\_\_  
Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo, USP.  
Universidade Federal da Bahia

Ao meu pai pelo incentivo permanente da importância da busca  
pelo conhecimento.

À minha mãe pelo exemplo de perseverança e vida.

A minha esposa e minha filha, pelo apoio incondicional e  
compreensão nos momentos de ausência.

Dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por minha vida, saúde, força e família.

Ao Glorioso Santo Antônio, por essa graça alcançada.

Ao Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS, seu corpo docente, e em especial a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Fischer por continuar acreditando nessa política de transformação social que é o Mestrado Profissional.

A Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Mendes que me iniciou no mundo do ensino e da pesquisa, que tenho como referência em docência e que ainda me deu a oportunidade ímpar de conhecer esse patrimônio intelectual do nosso país que é a Escola de Administração da UFBA

A toda minha família, a minha avó Ederlinda Andrade – *in memoriam*, e principalmente a minha esposa Hirissan Grave, fonte de inspiração em todos os meus sonhos.

E por fim, a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beth Matos, minha orientadora, professora, amiga, e que nunca, nem quando eu mesmo acreditava que cumpriria mais essa jornada desistiu de mim. São cinco anos de exemplos, buscas, encontros, convivência, aprendizagem, companheirismo, fracassos, projetos e parcerias, militância pelo municipalismo e principalmente, **FIDELIDADE**, um valor cada dia mais raro de se encontrar. Saio dessa etapa, duplamente vitorioso, por ter realizado esse projeto e por ganhar em minha vida essa pessoa enviada por DEUS!

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Agricultura local .....	66
<b>Tabela 2:</b> Principais atividades econômicas de Simões Filho .....	67
<b>Tabela 3:</b> População – Evolução .....	70
<b>Tabela 4:</b> População de Simões Filho por zona urbana e rural no ano 2000 .....	71
<b>Tabela 5:</b> População de Simões Filho por zona urbana e rural nos anos 1980, 1991 e 2000 .....	72
<b>Tabela 6:</b> rendimento mensal médio .....	74
<b>Tabela 7:</b> principais causas de mortalidade em Simões Filho .....	76
<b>Tabela 8:</b> outros indicadores de mortalidade de Simões Filho .....	76
<b>Tabela 9:</b> Gastos com saúde em Simões Filho (porcentagem) .....	77
<b>Tabela 10:</b> Número de analfabetos em Simões Filho no ano de 2000 .....	78
<b>Tabela 11:</b> porcentagem de alfabetizados em Simões Filho no ano de 2000 .....	79
<b>Tabela 12:</b> Número de escolas de Simões Filho .....	79
<b>Tabela 13:</b> Grau de escolaridade dos professores das turmas de 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> série do ensino fundamental em Simões Filho .....	80
<b>Tabela 14:</b> Grau de escolaridade dos professores das turmas de 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> série do ensino fundamental em Simões Filho .....	80

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Índice de capacidade de gestão democrática municipal (ICGDM) .....	28
<b>Quadro 2:</b> População e produto municipal – Região Metropolitana de Salvador / 2000 .....	60

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: CENSO – 2000</b> .....	71
--------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>PDDU</b>	Plano Diretor
<b>PRODUR</b>	Programa de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
<b>PROAP</b>	Programa de Estudos Aplicados em Administração Política
<b>NEC</b>	Núcleo de Estudos Conjunturais em Administração
<b>ICGDM-p</b>	Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal com Ênfase na Política de Planejamento Participativo
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>PPA</b>	Planejamento Plurianual
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ICGDM</b>	Indicador de Capacidade de Gestão Democrática Municipal
<b>PEMAS</b>	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
<b>PEDITS</b>	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
<b>IPTU</b>	Imposto Predial Territorial Urbano
<b>CIA</b>	Centro Industrial de Aratu
<b>ZOC</b>	Zonas de Ocupação Consolidada
<b>ZVU</b>	Zonas de Vazios Urbanos
<b>CHESF</b>	Companhia Hidroelétrica de São Francisco
<b>EMBASA</b>	Empresa Baiana de Saneamento

<b>RMS</b>	Região Metropolitana de Salvador
<b>SEI</b>	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
<b>PAC</b>	Programa de Agente Comunitário
<b>PSF</b>	Programa de Saúde da Família
<b>IDS</b>	Índice de Desenvolvimento Social
<b>INS</b>	Índice de Nível de Saúde
<b>INE</b>	Índice de Nível Educacional
<b>IDE</b>	Índice de Desenvolvimento Econômico
<b>INF</b>	Índice de Infraestrutura
<b>IQM</b>	Índice de Qualificação de Mão-de-Obra
<b>IPM</b>	Índice de Produto Municipal
<b>SM</b>	salários mínimos
<b>AIH</b>	Autorização de Internação Hospitalar
<b>GAT</b>	Grupo de Apoio Técnico
<b>SEST</b>	Serviço Social do Transporte
<b>SENAT</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte de Simões Filho
<b>PAT</b>	Programa de Atendimento ao Trabalhador
<b>ETE</b>	Estação de Tratamento de Esgoto
<b>SAMU</b>	Serviço de Atendimento Médico de Urgência
<b>EAUFBA</b>	Escola de Administração da UFBA
<b>PROAP</b>	Programa de Estudos Aplicados em Administração Política

GRAVE, Daniel Ivo Nero. **Avaliação da capacidade de gestão democrática municipal: uma análise da experiência do Plano Diretor participativo de Simões Filho/BA**. 113 p. Dissertação (mestrado). Salvador – BA. Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, 2015.

## RESUMO

O processo de transformação urbana das cidades é fruto de uma evolução histórica que tem como recente marco a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2011. Nesse sentido, os municípios vêm absorvendo competências para legitimação de instrumentos de políticas de desenvolvimento e expansão urbana, como o Plano Diretor. Este estudo busca medir a capacidade de gestão democrática da Prefeitura Municipal de Simões Filho em relação à política pública urbana. A pesquisa é norteada em que medida os instrumentos de participação popular contribuíram para um planejamento urbano efetivo comprometido com atendimento das reais demandas e interesses do território. O trabalho assume como base teórico-metodológica fundamental o conceito de Administração Política que tem como referência central de análise que o planejamento e gestão participativa requer compor dois eixos complementares: dimensão política e técnica.

**PALAVRAS-CHAVE** : Planejamento Urbano ; Participação Popular ; Administração Política.

GRAVE, Daniel Ivo Nero. **Assessment of the capacity of municipal democratic management: an analysis of the experience of the Plan participatory Director of Simões Filho / BA.** 113 p. Dissertation (Master). Salvador - BA. School of Management. Federal University of Bahia, 2015.

## **ABSTRACT**

The process of urban transformation of the cities is fruit of a historical evolution that has as recent the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City, Law 10.257/2011. In this direction, the cities come absorbing abilities for legitimation of instruments of development politics and urban expansion, as the Managing Plan. This study it searches to measure the capacity of democratic management of the Municipal City hall of Simões Son in relation to the politics publishes urban. The research is guided where measured the instruments of popular participation they contribuiram for an effective urban planning compromised with attendance of the real demands and interests of the territory. The work assumes as base basic theoretician-metodologica the concept of Administration Politics that has as central reference of analysis that the planning and participativa management requere to compose two complementary axles: dimension politics and technique.

**KEYWORDS:** Urban planning ; Popular Participation ; Administration Politics.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 O ESTUDO .....	17
1.2 A PESQUISA .....	22
<b>1.2.1 Pressupostos Metodológicos .....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.2 Procedimentos Metodológicos .....</b>	<b>27</b>
<b>2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>31</b>
2.1 BASES TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA ....	31
2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA .....	37
<b>3 ANÁLISES DOS RESULTADOS .....</b>	<b>43</b>
<b>4 AGENDA PROPOSITIVA .....</b>	<b>102</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Percebe-se que os municípios se modificaram e se transformaram nas últimas décadas revelando que após a promulgação da Constituição de 1988 passaram a ser obrigados a conceber e implantar estruturas complexas em âmbito institucional, organizacional e administrativo, com ênfase tanto na dimensão da gestão (concepção) quanto da gerência (execução). Essas mudanças ganham destaque não pelas funções assumidas pelo poder público local, mas principalmente pela cultura política que forjou as relações federativas no Brasil, onde os municípios nunca tiveram um papel relevante na administração política e administração pública do país, marcadas por níveis baixos de desenvolvimento local e, conseqüentemente, acentuadas distorções sociais.

Além das mudanças advindas das inovações trazidas pela nova Constituição Federal, marcada, inicialmente, pelo processo de descentralização administrativa para, em seguida, avançar em movimentos de autonomia econômico-financeira. Entretanto, é importante registrar que apesar desses avanços a capacidade de financiamento de políticas públicas, assim como a capacidade técnica continuaram, e ainda continuam reduzidas. Essas contradições contribuem para que tenhamos um processo de municipalização forte, porém, com reduzida capacidade de atendimento das demandas sociais crescentes por melhores bens e serviços públicos.

Outros fenômenos mais recentes de transformação recentes, a exemplo da integração do Brasil no processo de mundialização da economia, a imposição dos recursos tecnológicos e de comunicação na gestão pública, atrelado aos novos problemas urbanos e da relação urbano-rural, cada vez mais latente, impõe novos e constantes desafios para o aperfeiçoamento da capacidade de gestão e gerência do setor público local. Absorver essas novas mudanças socioeconômicas e tecnológicas, bem como inovar os processos de trabalho de modo a garantir bem-estar social tem sido um dos maiores desafios do poder local, aliado aos desafios trazidos pela baixa capacidade de financiamento.

Com base nesse contexto, concorda-se com a observação feita por Ratner (2001, p.9) ao afirmar que o processo acelerado de “[...] urbanização [...] e a intensa

concentração de indústrias, serviços e, portanto, de seres humanos, tem transformado as cidades no oposto de sua razão de ser.” O que implica concluir que a gestão pública, em suas dimensões macro e micro, apresentam dificuldades de garantir bem-estar social, revelando, desse modo, que o poder local não está preparado para dar conta da complexidade que a gestão pública com ênfase na gestão das cidades passou a assumir.

Pelas razões expostas, pensar a cidade na perspectiva de torná-la mais humana e agradável, conforme destacado por Silva (2001, p. 60), tornou-se um dos maiores desafios da gestão urbana visto que as cidades estão desafiadas a administrar um elevando grau de incerteza nos processos administrativos e socioeconômicos. Esse cenário ganha destaque, pois, devido ao fato de que as municipalidades passaram a assumir praticamente todas as responsabilidades (sem a devida competência técnica e financeira) de “na ordenação da cidade, organização dos serviços públicos locais e proteção ambiental [...]” (MEIRELLES, 2003, p. 35).

Nesse sentido, cabe ressaltar que a cidade (a municipalidade) passa a assumir cada vez maior destaque e responsabilidade na garantia da qualidade de vida individual e social. Nessa direção Santos Jr. (1995, p. 24) afirma que “A cidade começa a ser considerada como um organismo ou um sistema onde o bom funcionamento de cada um dos seus elementos é fundamental para o funcionamento do todo e vice-versa”. Enfim, há um reconhecimento de que a cidade assume o lugar (geográfico e simbólico) onde se instala o que Castells (1983, p. 47) chama de “superestrutura político-administrativa de uma sociedade”. Com essa definição o autor convida para uma reflexão mais profunda acerca da concepção de urbano e aponta os inúmeros desafios que a gestão das cidades irá impor, progressivamente. Um dos elementos importantes em qualquer estudo sobre esse tema é, portanto, reconhecer que o sucesso desse novo papel assumido pelo poder público local está na assunção de que “a dicotomia ideológica entre sociedade tradicional e sociedade moderna” é um fato a ser considerado, bem como a enorme heterogeneidade social, organizacional e administrativa que marca a gestão pública municipal no Brasil.

Pelas razões expostas, há um relativo consenso sobre o papel relevante que o planejamento urbano passa a assumir para a concepção de um novo padrão de administração política e administração pública no Brasil. Nesse sentido, é relevante

trazer para esse debate o conceito de Castells (1983, p. 393) sobre o tema, ao afirmar que o planejamento urbano deve ser interpretado “a partir do efeito social produzido pela intervenção política sobre o sistema urbano e/ou sobre a estrutura social”. O que implica afirmar que a questão social deverá nortear as ações administrativas, especialmente as vinculadas aos instrumentos e práticas de planejamento. Desse modo, o bom funcionamento do poder municipal depende, diretamente, do sucesso das políticas de planejamento das ações públicas a serem implementadas. O planejamento assume, pois, o papel de garantir a capacidade de a gestão local enfrentar as dificuldades e alcançar os objetivos dos interesses públicos.

Mas apesar do reconhecimento da relevância do planejamento, especialmente do urbano, há que se considerar que esse esforço começou tardiamente no Brasil e, ao invés de surgir como uma política preventiva do processo de urbanização acelerado irrompe com a finalidade equivocada de resolver os problemas advindos de um crescimento desordenado das cidades. Alguns estudos, conforme será mais bem aprofundado no capítulo 2 ressalta que o processo de planejamento urbano no Brasil se concentra em três períodos.

No primeiro período de planejamento urbano, aparecem as primeiras intervenções urbanas nas cidades brasileiras que tiveram como foco superar os problemas de higiene (saúde) pública. Essas ações pioneiras foram realizadas por engenheiros e médicos com o objetivo de modernizar o espaço urbano focado, pois, na priorização do saneamento para evitar ou reduzir as epidemias que causavam muitos óbitos na época (LEME, 1999, p. 25).

O segundo período, segundo o referido autor destaca que foi marcado pela elaboração de planos que tinham por objetivo qualificar o conjunto das áreas urbanas no país, com vistas a garantir a infraestrutura necessária para a promoção do nacional-desenvolvimentismo, liderado por Vargas. Surgem nessa época, ações dirigidas para o zoneamento como pressuposto para garantir um novo padrão de ordenamento espacial das cidades brasileiras. Concomitante a esse movimento surgem também os órgãos de planejamento urbano nos municípios, principalmente nas capitais do país (LEME, 1999, p. 25).

O terceiro período, entre 1950 a 1964, é marcado pela criação dos grandes planos regionais para atender, pois, as transformações profundas pelas quais os grandes centros urbanos do país passaram “diante da nova realidade da migração campo-cidade”, revelando, pois, um processo de crescimento urbanístico e desenvolvimento da área urbana de forma desordenada (LEME, 1999, p. 25).

Com a chegada do regime militar, a gestão urbana das cidades passou a ser dirigida pelo governo federal que passou a centralizar todas as políticas públicas macroeconômicas, macroestruturais e sociais do país tendo como base o conceito de consolidação do projeto nacional-desenvolvimentista do país. Assim, buscando organizar melhor o desenvolvimento e crescimento no Brasil, estimulado pelo efeito progressivo das migrações massivas, denominada de êxodo rural, que produzirá, desse modo, um acelerado processo de urbanização, os militares criam as regiões metropolitanas, instituídas em 1973. As regiões metropolitanas, vigentes até a atualidade, ainda que sem a força política daquele contexto, foram o instrumento escolhido pelos militares para garantir um processo de descentralização do planejamento e políticas públicas no Brasil.

Com o fim do regime militar, em 1985, assim como com o movimento de defesa de uma nova Constituição democrática, assiste-se a um movimento progressivo e significativo de mudanças no processo de urbanização no Brasil, marcado, sobretudo, por uma proposta de fortalecimento da participação popular no planejamento e gestão urbana. Nessa direção, o artigo 1º e o inciso XII do Art. 29 da Constituição Federal de 1988, confere aos cidadãos o direito de se manifestarem na elaboração e implantação do Plano Diretor. Avançando nesse movimento de democratização a Carta Magna confere ao povo o direito de fiscalizar as ações do poder público de modo a tornar efetivo os dispositivos contidos no referido instrumento.

Esse conjunto de regulação constitucional materializa o conceito de planejamento participativo, refletido, pois, na capacidade política dado aos cidadãos de participar ativamente do processo de planejamento de políticas públicas bem como de fiscalizar sua execução. É importante ressaltar que as inovações no planejamento e gestão urbana não se limitam ao poder executivo, mas se estendem também às ações do Legislativo, responsável pelo aprovar de emendas e leis que

regulamentem a Constituição, fundamentais para a efetivação do direito a uma cidade sustentável.

Com base nesse contexto, a presente dissertação abordará a avaliação da capacidade de gestão democrática municipal, tendo como objeto de estudo a experiência do Plano Diretor Participativo do Município de Simões Filho, na Bahia, no ano de 2006. Será priorizado avaliar quais as principais mudanças provocadas pelo planejamento urbano participativo tendo como base seu processo de implementação.

## 1.1 O ESTUDO

Esse estudo aclara a transferência do poder federal para o poder local municipal no que se refere à aplicação da Constituição, particularmente, no que se refere a concepção e execução dos planos diretores municipais que tem como objetivo fundamental “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”. Dessa forma, a política pública de desenvolvimento urbano ganha força na medida em que regula a gestão municipal sobre a participação da sociedade no processo de planejamento o que garante a introdução de mudanças na concepção e ação de ações sociais voltadas para a capacidade dos sujeitos de planejar e regular o espaço vivido junto ao poder local.

Mas, apesar da relevância dos avanços ocorridos no processo de descentralização do planejamento e gestão urbana ocorridos a partir dos anos 90 do século passado, se pode perder de vista a preservação das forças políticas locais que tem dificultado o alcance pleno desse processo de participação e qualificação da gestão das cidades. Conforme ressaltam Souza e Rodrigues, “[...] é indispensável uma regulação mais densa em escala nacional (feita pelo governo federal), para evitar que forças políticas locais conservadoras simplesmente ignorem o texto constitucional ou se aproveitem do seu caráter vago” (2004, p. 67).

Concorda-se com a afirmação dos autores mencionados, no sentido de reconhecer a necessidade de uma legislação mais forte em escala federal pautadas em debates e na atuação ativa e efetiva dos movimentos sociais, de modo a garantir uma maior efetividade das políticas urbanas no país, especialmente junto às municipalidades.

Com esse objetivo é criado, em 1990, o Projeto de Lei nº 5.788, que tramitou por mais de uma década no Congresso Nacional, movimento do qual derivou a aprovação da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, conforme salienta Soares,

[...] o Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma *Utopia de Processo Social*, pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade" (2003, p. 3 e 4, grifo do autor, *Apud*: Rodrigues, 2005, p. 94).

Percebe-se, pois, que a legislação não tem o poder de efetivar a busca coletiva de uma "cidade ideal", principalmente em contextos sociais marcados por profundas desigualdades como é o caso do Brasil. Mas apesar do reconhecimento das limitações de efetivação dos objetivos dessa lei, há um relativo consenso de que o Estatuto se constituiu em um grande e importante avanço para o processo de planejamento e gestão participativa, ao instituir as diretrizes e instrumentos para a busca da finalidade e objetivos da função social da cidade e da propriedade urbana.

O Plano Diretor (PDDU) na dimensão municipal é, portanto, o instrumento elementar da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme define a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 182, regulamentado pela Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes, sendo pelas razões aqui expostas o mais importante documento institucional de planejamento e gestão urbana.

Assim, o PDDU pode ser considerado um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política, ambiental e administrativa da cidade, do município e/ou da sua região, apresentaria um conjunto de propostas

para orientar o futuro das ações de desenvolvimento socioeconômico e da organização espacial, com ênfase na regulação do usos do solo urbano e rural, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para todo o município, propostas estas definidas para atender o curto, o médio e, principalmente, o longo prazos (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Assim, o Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. (BRASIL, 2002, p. 40). E, segundo Silva (1995, p. 124), “é *plano*, porque estabelece os objetivos a ser atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município.

O que implica afirmar que este instrumento se apresenta como elemento norteador para superar as deficiências estruturais e socioeconômicas que travam o desenvolvimento municipal, criando condições para que a cidade atenda, satisfatoriamente, às suas funções sociais através do planejamento e gestão do espaço urbano e rural. Essa concepção e prática administrativa possibilita um desenvolvimento equilibrado, com preservação do patrimônio construído e natural, assim como, garante a valorização das especificidades locais, estimula e legitima a participação da sociedade, ao tempo em que possibilita a elevação da qualidade de vida e cria oportunidades para seus habitantes com aumento da geração de emprego e renda.

O Plano Diretor busca, geralmente, identificar, interpretar e analisar as diversidades do município, através de uma abordagem multidisciplinar e participativa, indicando os rumos a serem seguidos para que o alcance de um efetivo padrão de desenvolvimento socioterritorial. O PDDU deve, assim, sustentar-se no seguinte tripé: urbanismo, planejamento estratégico e desenvolvimento institucional. A dimensão do urbanismo está relacionada com a qualificação da cidade enquanto lugar para viver, de modo que se cumpram, satisfatoriamente, suas funções sociais. Assim, a gestão do espaço urbano deve privilegiar as áreas mais carentes, priorizando a solução de suas demandas, além de ordenar a expansão urbana e o uso e ocupação do território municipal.

Quanto ao desenvolvimento institucional, trata-se de uma etapa indispensável para fornecer ao município um instrumental jurídico-administrativo norteador, em favor de um crescimento ordenado e desenvolvimento sustentável. Para isso, na elaboração desses Planos devem ser criadas as condições de operacionalização, através do envolvimento da comunidade e de toda a classe política para a construção de um novo quadro institucional, capaz de gestar e gerir este Instrumento com eficiência, eficácia e, principalmente, efetividade, com vistas à execução e avaliação dos projetos e programas propostos e implantados.

Por outro lado, como afirmam Ribeiro, Santos e Chassagnes (2013), a construção das bases teóricas e metodológicas para a implantação de uma *gestão democrática* e, em especial da *gestão democrática de cidades*, com base nos princípios da **descentralização, participação e transparência**, envolve um complexo processo de transformação.

Essa mudança passa, inicialmente, pela ruptura com o modelo de gestão autoritário (centralizador) que ainda marca a administração pública brasileira e, também, a cultura social, com especial destaque para a gestão municipal, espaço onde os resquícios do patrimonialismo ainda se preservam com expressiva força.

Com base nesse marco teórico e analítico, cabe situar que, em 2001, foi entregue à Prefeitura Municipal de Simões Filho um Plano Diretor Urbano, financiado através do Programa de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – PRODUR. Porém, apesar dos avanços institucionais do município ao elaborar esse instrumento com base em alguns princípios participativos, há evidências de que não foram cumpridas as formalidades legais para sua aprovação no poder legislativo, bem como há indicativos de que não estava adequado plenamente aos pressupostos exigidos pelo Estatuto da Cidade.

Em 2006, diante da necessidade de adequação e atualização do antigo Plano ao propósito do Estatuto da Cidade, a Prefeitura Municipal de Simões Filho, através da Secretaria Municipal de Planejamento, realizou o referido trabalho. Cabe destacar que pelo curto intervalo de tempo entre a elaboração do Plano Diretor, entregue em 2001, e sua adequação ao Estatuto da Cidade, muitos estudos foram aproveitados, porém, o conjunto de idéias e propostas para o município teve que ser reformulado.

A aprovação desta Lei é considerada pelo Poder Executivo Municipal como o primeiro Plano Participativo desse território.

Com base nesse contexto, o presente estudo delimitou a análise ao ano de 2006, momento no qual foi necessário reelaborar o PDDU realizado em 2001. Cabe ressaltar que entre os anos de 2009 a 2012 o pesquisador esteve à frente da Secretaria Municipal de Planejamento de Simões Filho, exercendo o cargo de Secretário Municipal, onde foi responsável pela revisão da Legislação Urbana vigente, aprovada em 2006. Com base no relatório final fruto desse processo de revisão, objeto desta pesquisa, foi possível observar que muitos dos problemas existentes no território, a exemplo da falta de participação popular nas tomadas de decisões dos investimentos municipais, se explicam pela distância existente nas relações dos gestores municipais com os munícipes.

Com base nessa análise preliminar, definiu-se como questão norteadora da pesquisa o seguinte problema/pergunta: **em que medida os instrumentos de participação popular contribuíram para um planejamento urbano efetivo comprometido com atendimento das reais demandas e interesses da população local de Simões Filho.**

Com base nessa problematização e pressupostos, esse trabalho tem como objetivo geral **avaliar em que medida a participação da população teve efetividade na elaboração e implantação do Plano Diretor Participativo de Simões Filho, em 2006.**

Com vista a cumprir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- **Mapear os principais processos e formas com os quais o Poder Executivo de Simões Filho estimulou a participação popular na revisão do Plano Diretor;**
- **Verificar quais prioridades eleitas pela sociedade no Plano Diretor Participativo aprovado em 2006 foram, de fato, inseridas e implantadas;**
- **Desenvolver modelo de tecnologia social que possibilite orientar à população local de Simões Filho monitorar e avaliar a implantação de**

## **Políticas Públicas, estimulando, desse modo, a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública local.**

A pesquisa assumiu como base teórico-metodológica fundamental o conceito de Administração Política que tem como referência central de análise que o planejamento e gestão participativa exige integrar duas dimensões complexas e interligadas: a dimensão política (Gestão) e a dimensão técnica (Gerência).

Por outro lado, assumiu-se como pressuposto básico a metodologia desenhada e aplicada por RIBEIRO, SANTOS e CHASSAGNES (2013) que defende que *avaliar a capacidade de gestão democrática municipal exige reconhecer ao menos o atendimento pleno de três variáveis básicas e interdependentes, a saber: descentralização, participação e transparência*. Conforme destacado pelos citados autores, essas variáveis integram, pois, um conjunto complexo de princípios constitucionais que fundamentam a gestão democrática, materializados na CF de 1988.

Assim, esse trabalho buscou inovar quando propôs medir o desempenho desse instrumento teórico-metodológico que define um conjunto de variáveis fundamentais para medir capacidade de gestão democrática municipal. É importante ressaltar a relevância dessa proposta metodológica, pois a maioria das pesquisas acessíveis sobre planos de participação popular se limita a analisar apenas *critérios de formação das plenárias; perfil dos participantes; metodologia pedagógica utilizada na apresentação das reuniões, etc.*, não priorizando, pois, aspectos vinculados ao processo administrativo, aqui denominado de gestão democrática.

Com base nas justificativas aqui apresentadas, acredita-se que o presente trabalho pode ser de grande utilidade para os responsáveis pelo processo de tomada de decisão no nível do poder executivo municipal não apenas do território pesquisado, mas para outras municipalidades, na medida em que amplia o fomento da produção teórica em avaliação de políticas públicas com base em teorias e métodos críticos.

### 1.2 A PESQUISA

### 1.2.1 Pressupostos Metodológicos

Essa pesquisa se sustenta nas metodologias de construção de Matrizes de Análise desenhadas pelo Programa de Estudos Aplicados em Administração Política - PROAP e pelo Núcleo de Estudos Conjunturais em Administração - NEC – com especial ênfase nas pesquisas intituladas “Avaliação da Capacidade de Gestão Democrática de Municípios Baianos” e “*Empiria e Construção de Parâmetros Teórico-Metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira: uma Análise Aplicada a Realidade do Município de Itabuna/BA*”. As duas pesquisas buscaram desenhar e aplicar bases teórico-metodológicas da administração política com vistas a fortalecer as bases críticas do pensamento administrativo e com foco, pois, em metodologia qualitativa e censitária. Essa escolha metodológica permite superar os erros e vícios teórico-metodológicos contidos nas análises recortadas superficiais que tem se limitado a recortar a realidade e que têm levado os acadêmicos e gestores públicos a um juízo parcial e a generalizações falseadas sobre a validade do conhecimento acerca da realidade da Administração Política e da Administração Pública Brasileira.

Cabe ressaltar que essa escolha se fundamentou no fato da proposta teórico-metodológica da Administração Política abandonar, definitivamente, a metodologia de estudos de caso e adotar o caminho da análise com base em dados censitários (qualitativa), conforme já destacado, buscando, dessa forma, avançar em direção a uma compreensão mais ampla do funcionamento e dos resultados das ações do Estado e da relação Estado-Sociedade.

Essa concepção crítica e contextualizada do pensamento e ação administrativa entende, pois, que avaliar capacidade de gestão democrática é competência dos Municípios de não apenas garantir a capacidade de descentralização institucionalizada como, também, assegurar a capacidade de participação e de transparência, conjunto de princípios fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

A matriz de análise assumiu, portanto, como base metodológica a construção de três indicadores centrais e um índice pleno que permite delimitar a tipologia do

território analisado em termos de capacidade de gestão democrática, tendo como ênfase o PDDU de Simões Filho.

Em relação ao primeiro indicador definido, o de capacidade de **descentralização**, tomou-se como referência que se encontra definido na Constituição Federal de 1988 com a garantia da autonomia municipal, fundamentada nos princípios da gestão descentralizada ou da municipalização da gestão pública. Nos artigos 204 e 227 a Carta Magna avaliza, pois, a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa.

Nos anos de 1990, impulsiona-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas ganha força, o que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país. Trata-se de um processo que tem ensejado mudanças radicais na organização e funcionamento dos governos locais, incorporadas de forma diferenciada, segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHE, 2000).

Para Dagnino (1994), está implícita nessa concepção a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade. Com base na afirmação do autor, é possível concluir que é nesse contexto de mudanças que surgem sinais da emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública brasileira nas três esferas de governo.

Mas não se pode deixar de considerar que a **participação social** no Brasil é marcada pela generalização de um discurso de participação, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado. O que significa assumir que a democracia participativa e o controle social são frutos dessa parceria exitosa com a sociedade civil. Mas a realidade tem revelado que ainda estamos muito distantes da consagração desses princípios participativos na medida em que há um déficit enorme na compreensão dos próprios conceitos e práticas dos processos descentralização, participação e transparência.

Nos anos de 1980, o processo de mobilização social se intensifica e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Elegem como tema central a ampliação da participação política para os diferentes segmentos sociais organizados em torno de demandas pontuais, mas acenando para o conjunto da sociedade. No campo popular, proliferaram movimentos, associações e federações de moradores, conselhos populares, fóruns e plenárias que punham como utopia a participação na gestão pública (SILVA, 1997). Essa fase é marcada, pois pela emergência dos “novos movimentos sociais”, que se organizam como espaços de ação reivindicativa e recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação, com o Estado, partidos ou outras instituições. Esses novos sujeitos buscam construir uma cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, garantia e ampliação de direitos, alcançando a agenda para a luta contra as mais diversas discriminações (DAGNINO, 1994).

A participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, criados a partir de 2003. Nesse contexto, temas como “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p.56). Segundo Gohn (2001, p. 57), na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade.

Para o autor, à medida que organismos da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade, a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política, e ao se efetivarem, apontam, simultaneamente, os limites da democracia representativa e a necessidade de se aprofundar os processos de participação social e política, implicando, pois na introdução de novas mudanças (2002, p. 7).

Já o processo de **transparência pública**, outro princípio complementar fundamental para garantir a democratização da gestão municipal, está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a conseqüente responsabilização por seus atos. Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública. Mas para que essa expectativa se torne realidade, é

essencial que os atores sociais tenham capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas (ASSIS; VILLA, 2003).

Esse conceito de transparência emerge associado a outro conceito que tem se popularizado no país que é governança e integra os princípios da transparência e da accountability, propondo práticas de controle e acompanhamento da administração, a fim de evitar os problemas da relação entre o 'agente e principal', base do conceito de governança segundo a teoria da agência (BIZERRA, 2011).

Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, assim como o acesso, a compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009). Segundo Vishwanath e Kaufmann (1999) transparência engloba, pois, os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade.

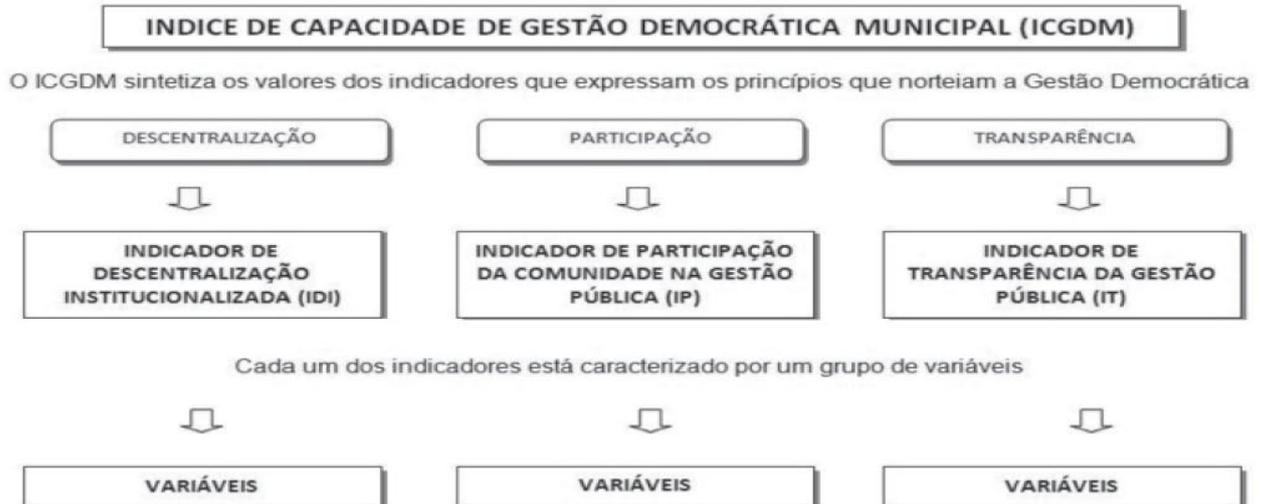
Pode-se concluir que, através da divulgação das ações governamentais, a sociedade tem acesso ao planejamento e gestão das verbas públicas, mas para que esse princípio contribua de fato para melhorar a capacidade de gestão democrática as informações necessitam ser confiáveis. Como afirma Welch e Hinnant (2003), confiabilidade das informações é uma medida adequada de construção de transparência. Conforme ressaltado por Bobbio (1987), para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e, assim, quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas.

Por outro lado, conforme destaca Sacramento (2007) a transparência é um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e aumentar a democracia fundada nas relações entre o Estado e a sociedade.

Com base nas definições aqui apresentadas sobre os conceitos de descentralização, participação e transparência foram utilizadas três variáveis na pesquisa, uma para cada indicador selecionado. A partir desses indicadores e variáveis foi possível construir o Índice de Capacidade de Gestão Democrática Municipal com ênfase na política de planejamento participativo (ICGDM-p). Esse índice, conforme ressaltado pelos autores da metodologia orientadora dessa pesquisa irá sintetizar os valores das competências que norteiam a Capacidade de Gestão Democrática do município de Simões Filho.

Essas variáveis seguiram os princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade, conforme já ressaltado e demonstrado no diagrama abaixo.

Quadro 1: Índice de capacidade de gestão democrática municipal (ICGDM)



Fonte: RIBEIRO, SANTOS e CHASSAGNES (2013).

Com base na metodologia proposta, as variáveis selecionadas foram as seguintes : V1 – Existência de canais institucionais de participação – Conselhos Gestores ; V2 – Frequência das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano ; e V3 – Disponibilização / Acesso a informações municipais por meio eletrônico.

### 1.2.2 Procedimentos Metodológicos

Trujillo Ferrari (1982) explica que pesquisar é questionar, perguntar, cujos objetivos vinculam-se ao enriquecimento teórico das ciências, ao mesmo tempo em que apresentam valor prático ou pragmático da realidade. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa considera a existência de um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, não podendo ser traduzido apenas com base em

números. Com base nesse método, o pesquisador interpreta os fenômenos e lhes atribuem significados.

Bogdan (apud TRIVIÑOS, 1987) apresenta algumas características essenciais para a execução de uma pesquisa qualitativa que para ele é descritiva, dado que se preocupa em descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Assim, os resultados podem ser expressos na forma de transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, documentos, diários pessoais, dentre outras formas de coleta de dados e informações.

Segundo Gil (2007), quanto aos objetivos às pesquisas podem ser classificadas em: exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa descritiva objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou, ainda, estabelecer relações entre variáveis; utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. Em geral, assume a forma de levantamento. A pesquisa descritiva, como o próprio nome já diz, tem o objetivo de “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 100, grifo do autor).

Na pesquisa elaborada a partir de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, como por exemplo: ofícios, fotos, filmes, documentos históricos etc., os dados documentais, de natureza quantitativa e/ou qualitativa, podem ser encontrados junto à empresa (dados secundários internos) como os relatórios e manuais da organização, notas fiscais, relatórios de estoques, de usuários, relatório de entrada e saída de recursos financeiros, entre outros, e externos, como as publicações (censo demográfico, censo industrial) e resultados de pesquisas já desenvolvidas. Em função da natureza dos documentos – qualitativos ou quantitativos – o planejamento, a execução e a interpretação dos dados seguem caminhos diferentes, respeitando as particularidades de cada abordagem.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 17), o Estudo de caso é um tipo de pesquisa qualitativa, que tem por objetivo estudar um único caso de modo a extrair dele algumas conclusões. Esse método deve ser aplicado quando o pesquisador tiver o interesse em pesquisar uma situação singular, particular. As mencionadas autoras ainda elucidam que “o caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenvolver do estudo”.

A presente pesquisa adotou como método estudo de caso, mas sua natureza é qualitativa. O que implica que o estudo de caso terá a função de delimitar um espaço e tempo para a realização o estudo, mas trata-se de uma pesquisa censitária de modo a compreender a realidade estudada de forma contextualizada. A eleição por uma pesquisa qualitativa se justifica, pois, por seu objetivo geral e pelo tipo de dados que a cercam.

Em campo, o trabalho do pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados e conforme destaca Zanella (2009, p.75) “por isso não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica: é ele quem observa, seleciona, interpreta e registra os comentários e as informações do mundo natural”.

Ignacio e Pesce (2008) apontam que os resultados de pesquisas qualitativas são expressos em diários de campo, documentos, transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, dentre outras formas várias de coleta de dados.

Já Bourdieu (1999, apud Boni e Quaresma, 2005, p.78) defende que o “pesquisador deve acolher os problemas do pesquisado como se fossem seus. O que significa que o pesquisador deve olhar o outro e se colocar no lugar dele. Portanto, “[...] deve ser rigoroso quanto ao seu ponto de vista, que não deixa de ser um ponto de vista de outro ponto de vista, o do entrevistado”.

Como a presente pesquisa buscou investigar em que medida os instrumentos de participação popular contribuíram para um planejamento urbano efetivo, comprometido com atendimento das reais demandas e interesses da população local de Simões Filho, considera-se que o estudo evidencia fatos atuais e coetaneos da realidade do município estudado. Dessa forma, a aplicação do estudo de caso foi estrategicamente adequada.

As fontes de pesquisa utilizadas foram tanto indiretas de modo a suprir os dados gerais sobre o território, com destaque para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Único de Saúde (SUS), Ministério da Educação (MEC), INEP, SIOPE, SIOPEs, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), SUAS WEB, LRF-NET e SIES (TCM-BA). Quanto as fontes direta cabe destacar a leitura dos seguintes documentos: Plano Plurianual, Lei Orçamentaria Anual, Lei de

Diretrizes Orçamentárias, Balanços Financeiros, Leis, Decretos e Portarias Municipais, folders, relatórios, vídeos, fotos, etc.

Além da análise documental, a pesquisa qualitativa realizou entrevistas com atores da administração municipal, selecionando o seguinte perfil: secretário municipal de planejamento, servidores e vereadores. Foram ouvidos, ainda, conselheiros municipais e membros de organizações não governamentais. Algumas dessas entrevistas foram realizadas durante as reuniões e assembleias dos órgãos colegiados.

## 2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Esse capítulo foi estruturado de forma a apresentar os pressupostos teóricos fundamentais que orientaram o desenvolvimento da pesquisa, com destaque para os conceitos de Administração Política, Avaliação de Políticas Públicas e Planejamento Urbano Participativo.

### 2.1 BASES TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Santos e Ribeiro (1993), procuram analisar as transformações na vida política e econômica brasileira à luz do movimento de continuidade do desenvolvimento capitalista no país, nas últimas três décadas do século XX. O objetivo dos autores é compreender as mudanças ocorridas na estrutura do Estado brasileira que acompanham as próprias transformações do modo de produção capitalista global e nacional.

Como os próprios autores demonstram, há uma intensa e profunda modificação, especialmente no quadro das políticas públicas nacionais, em virtude do novo marco da relação entre Estado-Sociedade (Estado e capital), instituído a partir da década de 1980. Para compreender melhor esse movimento, os autores ressaltam a formação do capitalismo urbano-industrial nacional que toma impulso a partir de 1930 e que vai transformando as estruturas políticas do Estado. Com essa abordagem os autores contextualizam a evolução, desenvolvimento e reformas das instituições estatais brasileiras com base nas possibilidades, limitações e desafios próprios de um capitalismo. Estimulados por compreender, de forma crítica e contextualizada, a dinâmica recente da administração pública brasileira, tomando como referência as mudanças inauguradas nos anos 30, Santos e Ribeiro (1993:106) definem inicialmente um conceito preliminar do que definem por administração política como sendo "a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção".

Ao assumir essa função de liderar a concepção, execução e consolidação do capitalismo industrial nacional, o Estado, segundo os autores, não pode abrir mão dos instrumentos de planejamento e gestão administrativos para, dessa forma, garantir e otimizar os recursos públicos de modo a alcançar os objetivos do chamado nacional-desenvolvimentismo. Com base em uma reflexão inicial sobre a dinâmica da administração política brasileira os referidos autores enxergam a importância de se discutir o conceito de Administração Política como um campo do conhecimento próprio responsável pela concepção e execução de um dado padrão de gestão das relações sociais de produção e distribuição, revelando, portanto, as relações complexas que fundamentam a interação entre Estado-Sociedade.

Ainda que Santos e Ribeiro não chegue a definir, explicitamente, o conceito de administração política no texto publicado em 1993, esse texto assume papel relevante nesse novo movimento por uma administração crítica. Esse avanço ficará mais evidenciado em trabalhos posteriores. No entanto, o método de análise que fundamenta o trabalho aqui mencionado sobre A Administração Política Brasileira já demonstra, claramente, uma forma diferente de olhar o processo de desenvolvimento econômico e administrativo brasileiro, onde os limites entre a concepção de economia política e a administração política ainda não estão muito bem definidos.

No texto *Em busca da apreensão de um conceito para a administração política* (2001), Santos detém-se, com mais acuidade, nos aspectos epistemológicos da administração política. Nele, o conceito vai ficando mais claro, por um lado, mas suscita algumas preocupações no que se refere a sua abrangência analítica do ponto de vista metodológico. Inicialmente, o autor dialoga com alguns clássicos da administração, procurando subsídios que dêem suporte ao seu desenvolvimento. Inicia esse trabalho discutindo um dos temas mais caros à administração: ser ou não ser uma ciência.

Conforme aponta o autor (2001:54), "não se conhece qualquer discussão dirigida acerca do objeto e do método no campo da administração, mas alguns autores têm a mais absoluta certeza de que administração é uma ciência". Mais adiante, reafirma essa conclusão ao expor que a administração é um campo disciplinar ainda indefinido no estágio atual de evolução das ideias científicas (SANTOS, 2001:61).

O objetivo do autor nesse trabalho é, justamente, demonstrar como o conceito de administração política pode ser um instrumento analítico que contribui para ampliar o escopo de estudos científicos no campo da administração, tentando, com isso, aproximar-se de uma definição mais clara de seu objeto científico e desenvolvimento metodológico. Santos (2001) tem a clara percepção de que o objeto da administração é a gestão e não a organização.

Desse modo, ao definir e defender o objeto de estudo da administração como a gestão esta dimensão abstrata da ciência administrativa passa a ser vista como um campo de pensamento e ação indissociada integrando, desse modo, a Gestão (Administração Política) e a Gerência (Administração Profissional). Com essa definição o autor ressalta que a administração integra os atos de pensar e atuar como dois campos de análise interdependentes: o campo político e o campo profissional. No primeiro, a característica principal é a gestão em um espectro mais amplo, macro, visto como imprescindível em diferentes modos de produção e formas organizacionais. O segundo preocupa-se com a gerência, com a dimensão micro administrativa e microorganizacional. Para Santos (2001, p. 62), "as organizações/instituições constituem os gêneros que contêm elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto".

O conceito de administração política procura dar conta das novas condições impostas pelas mudanças estruturais no processo de acumulação e reprodução do capitalismo, especialmente os padrões de capitalismo retardatário, como o brasileiro. As bases teóricas propostas por essa nova teoria crítica permitem compreender o movimento recente de ajustes que a economia brasileira, liderada pelo Estado, vem assumindo, especialmente a partir do final dos anos 80 e toda a década de 90. Essas transformações foram sendo assumidas, progressivamente, pelos governos revelando, assim, uma aceitação gradual da agenda neoliberal imposta pelos países desenvolvidos. Essas mudanças vão ter reflexos não apenas na economia nacional e local, mas principalmente nos padrões de administração política e administração pública nacional que vai passar por um processo radical de reestruturação administrativa e econômica, especialmente a partir dos anos 95 com a implantação dos princípios e valores da Reforma Gerencial do Estado (SANTOS e RIBEIRO, 2004).

Para os objetivos dessa pesquisa, pode-se resumir que conceito de administração política excede a forma clássica com que a administração (pública, privada ou social) busca se revelar como ciência. Assim sendo, colabora para fundamentar o desenvolvimento dessa pesquisa na medida em que permite ao pesquisador ampliar seu objeto de análise e procurar entender a complexidade que envolve as atuais relações entre Estado-Sociedade, especialmente com o mercado. Desse modo, esse estudo assumirá como referencia um conceito mais amplo da administração, envolvendo, conforme destacado pelo conceito de Administração Política, tanto a dimensão da concepção como a dimensão da execução de um dado padrão de gestão das relações sociais de produção e distribuição.

## 2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Carta Magna de 88 motivou e legitimou o processo de descentralização da gestão pública brasileira ao ampliar a autonomia financeira, administrativa e política dos Municípios. A partir desse marco o poder local vem passando por transformações profundas quanto ao seu papel e capacidade de pensar e executar políticas públicas.

A esse cenário, acrescenta-se o fato de que, além da ampliação de competências e deveres, a descentralização preconizada pela nova Constituição possibilitou a instauração paulatina de condições institucionais e políticas para uma atuação governamental mais democrática no nível local (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000).

É possível dizer que parte considerável dessas políticas públicas inovadoras traz como marca uma orientação para uma maior incorporação da participação popular no processo de planejamento e gestão com vistas a garantir e qualificar a tomada de decisão da sociedade. Alguns estudos sobre inovações na gestão pública ressaltam que, vistos em conjunto, os programas e projetos públicos apontam para a ampliação da cidadania, aliada à busca por maior responsabilização na utilização

dos recursos públicos. De forma geral, as inovações em políticas públicas têm sido caracterizadas pelo surgimento de novas áreas de atuação, novas formas de concepção das políticas e novas formas de gestão e processos (FARAH, 2000).

Tal como afirma RUA (1997), políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou *outputs* da atividade política, compreendendo o conjunto das ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. A atividade política mencionada inscreve-se numa estrutura de poder que informa possibilidades e formas de interação entre os atores. Essas interações estão restritas a um universo marcado por dificuldades em relação à definição dos problemas e competências, seja por construções sociais da realidade que se convertem em referenciais para aqueles que pressionam em busca de uma ou outra solução, seja por idéias utilizadas aqui e ali para provocar mudanças nas preferências e alternativas, como também por "comunidades epistêmicas" - que trabalham de forma conjunta para utilizar seus conhecimentos como recurso no jogo da tomada de decisões (SUBIRATS & GOMÀ, 1998).

Segundo Kressler (1998, p. 1), a avaliação é uma atividade infinitamente complexa visto que encerra em si mesma a complexidade de toda e qualquer política, especialmente as públicas, cujos objetivos são variados, os atos numerosos, os instrumentos diversificados, enquanto os resultados são, principalmente, decepcionantes.

Para Perret (2001), a avaliação é uma atividade polissêmica, que se aplica a objetos diversos: políticas, programas e projetos; em diferentes domínios da ação pública e em espaços geográficos de abrangência variável (local, regional, nacional e internacional). Seguindo os passos de Scriven (1967) ressalta que é uma atividade motivada por diferentes finalidades: a) uma avaliação pode visar esclarecer o planejamento da concepção de um programa ou política; b) esclarecer os seus processos de implementação; c) alcançar os seus resultados. (SUBIRATS, 1994; PERRET, 2001).

Cohen e Franco (1993, p.16) determinam a importância da avaliação em programas governamentais ao afirmar que: "A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de

planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação".

Entretanto, é importante ressaltar que no Brasil dois fatores desempenham grande influência no processo de implementação e avaliação de políticas públicas: o federalismo e a democracia (ARRETCHE, 1999). Com o federalismo, os executores de políticas públicas ficaram mais próximos dos usuários dessas políticas. O federalismo e democracia são, então, fatores muito relevantes para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, tanto no que diz respeito a sua fase de formulação - em que são evidenciadas as opções políticas, como na de implementação - em que são reveladas as opções estratégicas.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e accountability na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

Assim, as questões imediatas e centrais a serem respondidas pelos estudos de avaliação seriam as seguintes: (a) em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na implementação?; e (b) como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? (Silva, 1999, p.38 e Silva, 2002, p.15).

É esse objetivo e propósito que fundamentaram o desenvolvimento da presente pesquisa.

## 2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA

A participação existe desde a Antigüidade vinculada à concepção e práticas da democracia direta, especialmente experimentada e legada pela civilização grega. A Modernidade ocidental resgata, parcialmente, essa concepção manifesta na chamada Democracia indireta ou Democracia Representativa, com base em novos princípios e valores distintos dos defendidos pelo pensamento clássico grego. O movimento de renascimento e humanismo moderno preserva os valores do papel do indivíduo na sociedade, através da defesa do conceito de liberdade individual, mas, contudo, restringem a participação dos chamados cidadãos ao controle da ação pública do Estado Moderno.

A partir da 2ª Guerra Mundial observa-se a emergência de um novo movimento em direção a ampliação da participação social na gestão dos interesses públicos (Estado). Data dessa época o estabelecimento ou reestabelecimento da participação social dos comitês ou conselhos de organizações, com o objetivo de garantir a harmonia social mediante as transformações implantadas com base na concepção de “Estado de bem-estar social” (Welfare State) (NETO, 2000). Assim, as empresas e principalmente, o Estado passa a assumir responsabilidades por garantir e regular as conquistas dos direitos sociais consagrados nas constituições nacionais desde o início do século XX.

Conforme ressalta Souza (2000), “O orçamento público, hoje em dia, é um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão de negócios de uma coletividade politicamente organizada”. Corroborando com essa afirmação, Silber Scheneider (1998) destaca que o orçamento constitui a partir do ponto de vista político-institucional a síntese do compromisso de contribuições da sociedade e de realizações do governo, tal como um contrato firmado entre o governo e sociedade que reflete em termos monetários, o que o governo faz pelo povo e o que o povo contribui para o governo.

Com o passar do tempo, o orçamento revelou-se de forma mais evidente como uma ferramenta de administração (de gestão) e não apenas como um mecanismo de controle político sobre o executivo (SOUZA, 2000).

O Brasil inova no planejamento e gestão orçamentária, a partir dos anos 67, com a implantação do orçamento-programa aceito pela Constituição de 1988 como parte indissociável do Planejamento Plurianual (PPA) da LDO e da LOA, este último sendo anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano, com base na previsão do PPA e LDO (SILVA, 1977).

No âmbito municipal, a elaboração anual do planejamento orçamentária compõe o momento em que o poder executivo fixa os projetos e programas que irá executar no ano subsequente. O orçamento demonstra, pois, como será a condução das suas obrigações e competências da gestão pública.

Para AZEVEDO (1994) o planejamento municipal tem a função de pensar a cidade a curto, médio e longo prazo e compatibilizar as políticas setoriais e as intervenções pontuais com os objetivos ali estabelecidos.

A forte relação entre o orçamento e planejamento no âmbito municipal é confirmada no Estatuto da Cidade. Tal instrumento constitui uma exigência da Constituição Federal que estabelece as diretrizes gerais da política urbana do país, destacando a gestão orçamentária participativa, como instrumento de planejamento municipal (BRASIL, 2000).

Democracia e participação são dois termos inseparáveis, à medida que um conceito remete ao outro. No entanto, essa reciprocidade nem sempre ocorre na prática educacional. Isso porque, “embora a democracia seja irrealizável sem participação, é possível observar a ocorrência de participação sem espírito democrático. Neste caso, o que se teria é um significado limitado e incompleto de participação” (LUCK, 2000, p. 54).

Segundo Toro (2005, p. 10), a democracia trata-se de uma forma de construir a liberdade e a autonomia de uma sociedade, aceitando como seu fundamento a diversidade e a diferença. “É uma ordem construída onde as leis, as normas e as instituições são criadas pelas mesmas pessoas que vão cumprir e proteger” (PILETTI, 2003, p. 34).

De acordo com SOMARRIBA & DULCI (1997), as experiências de planos participativos, somadas a outras iniciativas de incorporação da participação popular

na gestão pública que ocorreram no período do regime autoritário, constituíram o primeiro momento de evolução das formas de democracia local no Brasil.

A decadência do regime autoritário abriu terreno para a emergência dos movimentos sociais urbanos, incluindo aqueles movimentos orientados primeiramente para fins de natureza valorativa e normativa, assim como movimentos reivindicatórios cujo objetivo era o desenvolvimento de uma estratégia junto ao Estado visando melhorias urbanas (AZEVEDO & AVRITZER, 1994).

Um aspecto importante associado a esses movimentos foi à intensa proliferação de associações sociais acompanhada por uma mudança no perfil de seus membros, caracterizada por uma melhor qualificação e incorporação de novos atores (AZEVEDO & AVRITZER, 1994).

Em relação ao controle público, é possível dizer que o fluxo de informação que o plano participativo inaugura proporciona aos cidadãos bases e referências para a contestação do Poder Público. A dinâmica do Orçamento Participativo torna mais transparente processo de gestão pública e, assim, rompe com “a falta de publicidade na elaboração das propostas administrativas, o particularismo das escolhas ligadas a interesses clientelares e incapacidade de legitimação de um estado cujas políticas são baseadas nos dois primeiros aspectos” (AZEVEDO & AVRITZER, 1994).

Os planos participativos se apresentam como um instrumento com grande potencial para promover alargamento da esfera pública (SOMARRIBA & DULCI, 1997), através de incorporação de novos atores e da ampliação das bases e conteúdos para a discussão pública.

Pateman (1992), em seu livro *Participação e teoria democrática*, chamam atenção para o fato de que a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões.

É participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte e ter parte no contexto onde estão inseridos. Ou seja: “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Costa (1997) define: “Os movimentos sociais apresentam perfis organizativos próprios, uma inserção específica na tessitura social e articulações particulares com o arcabouço político-institucional”.

Para Bordenave (1995, p. 12) a participação garante a democracia, facilitando o crescimento da consciência crítica, seu poder de reivindicação, preparando a população para adquirir mais poder na sociedade.

De acordo com Amman, (1997, p. 37), “a ocorrência e a intensidade da participação encontra-se intimamente conjugados aos condicionantes históricos de determinada sociedade”.

A participação, conforme Gadotti (1995) trata-se de um ponto crucial, sem o qual todas as intenções caem por terra. Entretanto, é necessário fortalecer a gestão compartilhando ações, pois a interação entre os participantes de um grupo de trabalho não é só “estar juntos”, trocar idéias ou dividir tarefas do dia-a-dia, mas também, enfrentar dificuldades e superar divergências.

Para Bordingnon e Gracindo (2004), a participação e o compromisso não se referem apenas à comunidade interna, mas devem buscar alianças com a comunidade externa, a quem a escola serve e pertence efetivamente, promovendo a cooperação interinstitucional.

Segundo Motta (1995, p.159), a participação compreende todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividade, podem influenciar os destinos de uma organização. Assim, podem ocorrer várias formas diferenciadas de participação em uma organização.

Faria (2009, p. 79) referindo-se a uma proximidade do poder, ressalta que a participação precisa ser vista “em termos de questão técnicas, organizacionais, econômicas, jurídico-político e ideológico”.

Faria (2009, p. 79), referindo-se a uma proximidade do poder, ressalta que a participação precisa ser vista “em termos de questão técnicas, organizacionais, econômicas, jurídico-político e ideológico”.

Com base nas definições dos citados autores, pode-se concluir que a participação não é medida pelo o desempenho ativo ou passivo, mas pela intensidade e qualidade da participação na produção, gestão e usufruto de bens e serviço da sociedade como um todo.

Com base nessa análise crítica, Bordenave (1983) destaca que os graus de participação, considerando de menor para maior complexidade e controle, são:

Informação – os dirigentes informam os membros da organização sobre decisões já tomadas; Consulta Facultativa – a administração pode se quiser e quando quiser consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver o problema; Consulta Obrigatória – os subordinados são consultado sem determinadas situações embora a decisão final pertença ao superior; Elaboração / Recomendação – os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita mediante justificativa; Co-gestão – a administração da organização é compartilhada por um colegiado; Delegação – os administrados têm autonomia em certos campos ou jurisdição de acordo com regras definidas previamente e em consenso; Autogestão – o grupo define seus objetivos, escolhe os meios e estabelece os controles necessários e a liderança é compartilhada (BORDENAVE,1983, p.31/32).

Na análise de SANTOS JÚNIOR (1995), [...] as diversas experiências locais de participação em fóruns e conselhos municipais de gestão de políticas específicas, bem como a proliferação de Organizações Não Governamentais (ONGs) em áreas de geração de conflitos sociais demonstram que a atuação dos movimentos no âmbito institucional constitui um terreno de significados contraditórios, de disputa política, e é justamente esse processo que contribui para alargar o conceito de cidadania e de espaço público.

Segundo CAMPOS (1997), a viabilização de um ordenamento político/institucional/democrático está diretamente associada à participação da sociedade civil no processo de concepção e gestão de políticas públicas.

Conforme LACAZE (1993, p. 57), a prática do urbanismo participativo desenvolveu-se, a princípio, nos países anglo-saxônicos, através do *advocacy planning* norte-americano, inicialmente como critica acadêmica, e depois, como pratica de movimentos organizações sociais, para, somente, na década de 1980 configurar-se como política governamental.

Para SOUZA (2002) aponta a possibilidade de grande interdisciplinaridade, com amplo grau de abertura para os processos de participação popular, e que estimula, teoricamente, uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis.

Entre as tipologias de planejamento urbano descritas por SOUZA (2002, 2007), o planejamento *comunicativo/colaborativo* ou ainda deliberativo decorre do trabalho de autores como HEALEY (1995) e FORESTER (1999) que influenciados pelas reflexões de Habermas, defendem, no contexto do agir comunicativo, serem possíveis acordos voluntários em nome da cooperação, em prol de uma espécie de estado de bem-estar social, fundado no consenso e na determinação racional dos atores envolvidos no processo.

Com base nessa breve apresentação dos pressupostos teóricos que fundamentaram o desenvolvimento da pesquisa serão discutidos no capítulo seguinte os resultados do estudo.

### 3 ANÁLISES DOS RESULTADOS

Foram analisados 40 questionários respondidos por membros de 04 conselhos municipais de Simões Filho e atas de reuniões de 12 meses. Foi aplicado ainda, 16 questionários a membros de 04 entidades não governamentais, 03 questionários a secretários municipais e 09 questionários a vereadores e ex-vereadores.

Na presente pesquisa, a metodologia foi aplicada parcialmente. A ausência de dados secundários que permitissem medir a capacidade impediu a análise do Indicador de Capacidade de Gestão Democrática Municipal – ICGDM.

Contudo, assentado no desenho metodológico e da análise das variáveis propostas, que fundamentaram a complementação desse estudo.

Na primeira variável, da existência de canais institucionais de participação, identificamos que o município possui 09 conselhos gestores instituído. A criação e implementação desses colegiados estavam devidamente registradas na Prefeitura e ainda no Poder Legislativo, onde foi possível acessar de forma desburocratizada sua formação.

A segunda variável, diz respeito à Frequência das reuniões do Conselho Urbano, onde foi constatado uma baixa frequência da periodicidade de suas assembleias. Para tal constatação, foram analisadas as atas das reuniões de 12 meses, entre 2008 e 2009, e ainda cópias de deliberações encaminhadas e indicadas ao poder executivo e legislativo.

Já na terceira variável indicada, acessamos o sítio institucional da Prefeitura Municipal de Simões Filho [www.simoefilho.ba.gov.br](http://www.simoefilho.ba.gov.br), no período de 01 a 12 de dezembro de 2014, onde encontramos apenas um link para acesso ao Portal da Transparência Pública. Nesse campo, estão contidos Demonstrativos Contábeis de Despesas e Receitas Públicas, a partir de 01.01.2013. Nesse estoque, estão disponíveis também os Relatórios de Gestão Fiscal Anuais.

Na avaliação do Plano Diretor Urbano do município de Simões Filho foi necessário que vários dados fossem levantados, para que depois fossem analisados e transformados em diagnóstico. Sendo assim, além dos dados coletados e entrevistas realizadas em reuniões com a comunidade através das atividades dos

Conselhos, algumas outras fontes de dados foram consultadas e sistematizadas. Dentre elas as principais estão listadas a seguir:

1. Plano Diretor Urbano 2001;
2. Plano Plurianual 2006/2009;
3. Legislação Municipal existente;
4. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS;
5. Dados Censitários do IBGE 1991 e 2000;
6. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 IBGE - volume 25;
7. Base Cartográfica da Conder (1/2000);
8. Base Cartográfica da SEI (1/100.000);
9. Dados municipais, regionais e estaduais da SEI;
10. Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PEDITS) para Salvador e Entorno;
11. Zoneamento da APA Joanes/ Ipitanga.

Todos os dados oriundos das fontes listadas acima foram avaliados, consolidando assim um diagnóstico do município que, por conta do estatuto da Cidade, deveria privilegiar a questão ambiental, as comunidades carentes e abranger todo território municipal na sua política urbana municipal.

Destacaram-se entre estas fontes de dados, os estudos já realizados especificamente para o município de Simões Filho, como o Plano Diretor Urbano realizado em 2001, o Plano Plurianual 2006/ 2009 e o PEMAS.

Os dados do IBGE e SEI subsidiaram questões relativas à análise da vulnerabilidade social, fundamentais para a compreensão do espaço municipal, além disso, deu apoio a análise de questões socioeconômicas de âmbito regional e estadual que, que puderam mostrar em qual conjuntura acontecem os fatos em Simões Filho, considerando-se que o espaço social é contínuo, único e os territórios (municípios) são apenas a manifestação do poder político de cada lugar.

O PEDITS e o Zoneamento da APA Joanes / Ipitanga foram importantes não só pela questão ambiental que neles é incutida, mas pela questão da regionalização de suas propostas. Os limites municipais não se configuraram como a base espacial das proposições, sendo isto fundamental visto que é inegável a influência que municípios vizinhos exercem sobre Simões Filho e vice-versa.

## LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO EXISTENTE

O Município de Simões Filho dispõe de quatro leis principais:

- Lei nº 415/92, que “estabelece normas relativas às construções visando assegurar condições adequadas de habitação circulação, trabalho e recreação, bem assim fiscalizar obras e serviços executados no Município de Simões Filho e dá outras providências”, no parágrafo único do capítulo I é denominada de “Código de Urbanismo e Obras”. Compreende uma parte de conceitos e definições e outra de normas diversas, algumas relativas ao ordenamento do uso do solo e ao perímetro urbano. Apresenta muitos problemas quanto à fiscalização do seu cumprimento;
- Lei nº 254/81, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é compatível com a Lei Federal de Parcelamento nº6766/79 e apresenta poucos problemas quanto à fiscalização do seu cumprimento;
- Lei nº 326/87 que “institui o Código de Polícia Administrativa do Município de Simões Filho”;
- Lei nº 557/98 que “institui o Novo Código Tributário e de Rendas do Município de Simões Filho, Estado da Bahia”, se apoia no Cadastro Fiscal (Planta Genérica de Valores) de fevereiro de 1994, muito desatualizado. Para o cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) é utilizado como parâmetro a existência de edificações no terreno, a atividade exercida, a localização, o porte da edificação e a qualidade da construção. Deverá ser revisada para adequação ao PDDU.

O Município dispõe também de outras leis e decretos, destacando-se:

- Lei nº 520/97 que “dispõe sobre modificações na estrutura organizacional da Prefeitura de Simões Filho e dá outras providências”. A seção IX do capítulo II

sobre finalidade e competência dos órgãos, refere-se à Secretaria de Infra-estrutura, à qual se propõe vincular o Órgão Gestor do PDDU;

- Decreto nº 2.470/94 de desapropriação de uma área equivalente a 1.000há para promover regularização fundiária, regulamentação e urbanização no Município;
- Lei nº 477/94 que, ratificando o Decreto nº 2470/94, estipula a elaboração do PDDU e a alienação de lotes para população de baixa renda, especificando tamanho dos lotes (máximo de 400m<sup>2</sup>), requisitos de renda familiar (inferior a sete salários mínimos) e limite da alienação (inferior a 20% da renda familiar).

Em atendimento às exigências legais e a carência de instrumentos jurídicos constatada no Município, o PDDU trazia uma proposta de uma legislação básica constituída por um documento legal articulado com as leis existentes:

- Lei do Plano Diretor que incorpora a Lei do Perímetro Urbano e a Lei do Parcelamento e do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, articulada com as disposições das Leis nº 254/81 (compatibilizada com a atual Lei Federal nº 9785/99) e nº 415/92.

O PDDU ainda trazia como legislação complementar os seguintes documentos legais:

- Lei do Código de Obras, sob forma de recomendações para atualização da atual Lei nº 415/92 (Código de Urbanismo e Obras);
- Lei do Código de Posturas, sob forma de recomendações para atualização da Lei nº 326/87 (Código de Polícia Administrativa);
- Lei do Código Ambiental.

## ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO FÍSICO-AMBIENTAL DO PDDU DE 2001

Em relação ao Diagnóstico Físico-Ambiental do Plano Diretor Urbano elaborado pela em 2001, destacamos o título “3. ESTRUTURA URBANA, USO DO SOLO E MEIO AMBIENTE”, embora não haja texto introdutório, antecede o texto composto por seis itens e que apresenta o cenário ambiental, tanto no meio urbano, quanto no rural, com relação às características naturais do território municipal e

região onde está inserido; e aos impactos ambientais decorrentes das atividades desenvolvidas e dos padrões de ocupação deste território.

De fato, há uma ênfase na leitura e mapeamento sistemático do Espaço Urbano da Sede Municipal e um tratamento resumido das questões que envolvem o Meio Ambiente Municipal, especialmente os demais Núcleos Urbanos inseridos no seu território, meramente citados, além da ausência também de cartografia referente aos temas não abordados ou abordados superficialmente.

Este fato é compreensível, pois na época em que o PDDU de 2001 foi elaborado alguns critérios para sua elaboração ainda não estavam instituídos pelo Estatuto da Cidade, tal como a obrigatoriedade da abordagem de todo o território municipal e dos núcleos urbanos com população superior a 500 habitantes. Como já dito anteriormente, o Estatuto da Cidade é a Lei Federal, sancionada em 2001, que estabelece novas regras à gestão das cidades, em todos os seus aspectos, sejam territoriais, sócio-econômicos ou institucionais. Esta ampliação da abordagem técnica para a escala municipal, assim como da visão comunitária, está entre as principais adequações a serem realizadas para que o Plano Diretor Participativo de 2006.

No item “3.1 ZONEAMENTO MUNICIPAL”, apresentou resumidamente uma caracterização geral do Município de Simões Filho, uma abordagem mais profunda e sistemática permitiria uma leitura dos diversos aspectos, orientada a partir da escala regional para a escala urbana passando pela escala municipal.

O item “3.2 DISTRITO SEDE - ZONA URBANA” é subdividido em sete sub-itens que apresentam os diversos aspectos que compõem a estrutura urbana, desde sua formação às suas configurações atuais, de forma clara e objetiva, abrangendo temas que confluem com os princípios do planejamento urbano, em especial no que diz respeito à temporalidade da ocupação, aos principais elementos estruturadores do espaço focado e à espacialização da população e das atividades econômicas no território ocupado pelo tecido urbano da sede municipal.

Este item apresentou uma síntese introdutória da história de ocupação do território municipal, com destaque para o período açucareiro e o eixo de indução da ocupação ao longo da Linha Férrea, além dos principais elementos estruturadores, das condições morfológicas do tecido urbano da sede municipal e seu entorno e do

amplo potencial de mudança no quadro da Situação Fundiária em decorrência do Decreto Municipal nº 2.470 de 11.04.1994 que desapropriou uma grande área equivalente a 1.000ha. Para promover a regularização fundiária, a regulamentação e a Urbanização no Município. Destaca-se ainda, a insuficiência na sistematização de informações territoriais básicas por parte do poder público local e a irregularidade na qualidade das informações disponíveis, em especial com relação à situação fundiária.

Foi apresentado também uma breve introdução da abordagem sobre: a distribuição da população, a análise da inter-relação entre as atividades econômicas, o sistema de espaços livres e abertos e estudo sobre os padrões de uso e ocupação do solo urbano. Destaca-se a delimitação do tecido urbano entre as rodovias BR-324, BA-093 e o Centro Industrial de Aratu (CIA) - Aeroporto, as tendências de expansão e maiores ofertas de terras em direção ao leste e o seccionamento da cidade em dois setores, um norte e outro sul, pela Linha Férrea.

O Plano de 2001 demonstra em síntese, a Sede Municipal concentrava mais da metade da população total do município, equivalente a 55.227 habitantes ocupando 1.754ha., o que resultava numa densidade bruta média de 31,5 hab/ha., aparentemente baixa, embora a distribuição das ocupações fosse irregular com áreas mais consolidadas e concentradas, intercaladas por grandes espaços vazios. A maioria dos Subespaços apresentava grandes áreas desocupadas ainda, com alguns núcleos consolidados perto da via férrea ou das grandes avenidas, e várias áreas em processo de ocupação ou reestruturação, o que se traduzia num estoque satisfatório de terras para expansão urbana, embora haja restrições decorrentes de elementos naturais, de elementos de infra-estrutura e de incompatibilidades de uso. Nesse instrumento destaca-se: a boa acessibilidade e articulação com Salvador, o que inibe o crescimento do comércio local; a predominância de uma mancha dispersa de imóveis de uso misto sejam comerciais, de serviços, equipamentos ou industriais, em meio a uma maioria de uso residencial; os eixos e centros comerciais; e as áreas industriais do Centro Industrial de Aratu.

Destaca-se ainda, uma abordagem dos conflitos de correntes da proximidade entre ocupações de caráter residencial e industrial, a exemplo da SIBRA, incluindo uma tabela que indica algumas plantas industriais inseridas na zona urbana.

Segundo o relatório do Plano de 2001, a cidade de Simões Filho em 2001 acusava uma carência grande de equipamentos de lazer, áreas de recreio, parques e áreas abertas públicas. A Zona Urbana não dispunha de áreas verdes institucionais, de uso e gozo público, e as poucas praças e áreas existentes, carecem de infra-estrutura e equipamentos que permitam a sua utilização pelas diversas faixas etárias da população.

Em relação ao Uso e Ocupação do Solo, em 2001, a legislação urbana aprovada, apresentou padrões de dimensão de lotes, nos diversos bairros e loteamentos, concluindo-se que “a maioria dos lotes urbanos apresentam as seguintes características gerais: 77% têm em média menos de 300m<sup>2</sup> de área; 90% têm testado em média inferiores a 13m; e 84% têm profundidades em média inferiores a 25m”.

Foram abordados também, aspectos de morfologia urbana, tais como gabarito de altura das construções, em geral de um pavimento; situação de ocupação do lote, em geral 80% construído; e padrão construtivo, em geral do tipo “médio”; além de uma relação de equipamentos polarizadores. Essa caracterização/síntese deveria ter sido estendida aos demais núcleos urbanos, na medida em que a cartografia básica disponibilizada pela Prefeitura permitia observar na escala mais adequada.

Nos Aspectos Ambientais a Lei introduziu pela inserção do território municipal na Bacia Hidrográfica do Rio Joanes e pela referência aos principais corpos hídricos do município. Destaca-se a intensa poluição hídrica em decorrência do lançamento de altas cargas de efluentes industriais e urbanos, além de resíduos sólidos, já que não existe ainda hoje aterro sanitário no município; a poluição do ar, decorrente da atividade industrial; e a irregularidade predominante no processo de implantação de loteamentos, resultou num tecido urbano desordenado e numa malha viária confusa de difícil leitura.

Este item requer especial atenção em função das determinações do Estatuto das Cidades, com relação à abrangência municipal, cujo impacto nos estudos das áreas de preservação e reservas ambientais determinaria um levantamento e posterior análise dos instrumentos legais que configuram os espaços aos quais o município de Simões Filho está inserido. Por força destas circunstâncias, A Prefeitura deveria analisar esses instrumentos para propiciar um conjunto de

propostas alinhadas e comprometidas com esses determinantes, alguns dos quais são listados a seguir:

- Decreto Estadual nº 7.595, de 05 de junho de 1999, APA Baía de Todos os Santos, Resolução CEPRAM 2.027 de 20/08/99;
- Decreto Estadual nº 7.970, de 05 de junho de 2001, APA Bacia do Cobre São Bartolomeu;
- Decreto Estadual nº. 7.596, de 05 de junho de 1999, APA Joanes/Ipitanga;
- Decreto Estadual nº 32.915, de 06 de fevereiro de 1986, Parque Metropolitano Ipitanga I;
- Decreto Estadual nº 25.679, de 11 de maio de 1977, Estação Ecológica de Cotegipe;
- Portaria Federal nº 2.264/90, RPPN Fazenda Coqueiro.

A pesquisa do Instrumento Urbano de 2001 aponta algumas conclusões primárias sobre tendências de expansão urbana, distribuição de população e de atividades econômicas, sistema de circulação e aspectos ambientais. Porém, algumas informações ainda devem ser processadas para efeitos de diretrizes em outro momento, a saber:

- Cálculo de áreas ocupadas líquidas, possibilitando o cálculo das densidades líquidas por setor e percentual de vazios urbanos;
- Levantamento da quantidade de lotes e áreas loteadas para efeitos de dimensionamento das áreas ocupadas e possíveis vazios nos loteamentos;
- Estudo de níveis de renda que permitam o cruzamento de informações de tipologias e densidades com possibilidades e perfis de crescimento da mancha urbana, com a consequente caracterização por subespaços;
- Análise de potencial de ocupação da área desapropriada em 1994 para efeitos de redimensionamento de áreas de uso habitacional;
- Caracterização e diferenciação das zonas de ocupação consolidada (ZOC) e Zonas de Vazios Urbanos (ZVU).

Quanto à Expansão Urbana, os aspectos negativos relacionados com o processo de expansão urbana, reportam-se principalmente aos seguintes pontos:

- a) Implantação de parcelamentos do solo distanciados da malha urbana consolidada;
- b) Implantação de loteamentos com densidades médias significativamente inferiores à densidade média da mancha ocupada, devido à elevação dos custos de urbanização e manutenção;
- c) Distanciamento cada vez maior entre o Centro Comercial/Administrativo e as áreas de expansão urbana;
- d) Inobservância às restrições físico-ambientais e institucionais incidentes sobre o território, acarretando ocupações em áreas inadequadas, a exemplo da faixa de domínio da ferrovia e da faixa de servidão da Companhia Hidroelétrica de São Francisco (CHESF), em alguns de seus trechos;
- e) Inobservância das normas de parcelamento do solo urbano contidas na lei federal 6766/79, na quase totalidade dos loteamentos implantados;

#### Quanto à Distribuição da População

- a) Baixa densidade média da mancha urbana;
- b) Altas densidades pontuais em alguns bairros e loteamentos;
- c) Tendência à formação de ocupações espontâneas em áreas inadequadas, demandando o empenho da Prefeitura Municipal de Simões Filho no controle do uso e ocupação do solo;

#### Quanto à Distribuição das Atividades Econômicas

- a) Pulverização das atividades econômicas no tecido urbano;
- b) Ocorrência de usos inadequados em áreas residenciais;

#### Quanto ao Sistema Viário Básico/Circulação

- a) A presença da ferrovia, como elemento condicionador da circulação urbana, situação essa agravada pela falta de continuidade viária ao longo do seu percurso.
- b) A inexistência de pavimentação adequada na maioria dos bairros do leste e norte da Zona Urbana.

#### Quanto às Áreas Verdes/ Espaços Abertos

- a) Insuficiência de espaços de uso e gozo público em proporção adequada à densidade urbana;
- b) Falta de espaços públicos hierarquizados em função das diversas escalas de atendimento.

Quanto aos Aspectos Ambientais

- a) Inexistência de uma base cartográfica elaborada a partir de levantamento aerofotogramétrico restituído, dificultando o conhecimento dos recursos físico-ambientais disponíveis e impossibilitando a definição de zoneamento ecológico-econômico do Município;
- b) Falta de controle sobre as áreas de interesse ambiental;
- c) Falta de arborização em vias e logradouros públicos;
- d) Ocupação indevida em faixas de domínio;
- e) “Altos índices de poluição das águas dos cursos d’água, devido ao lançamento in natura dos esgotos primário e secundário”.

Com relação à infraestrutura urbana são abordados no PDDU de 2001 o abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, energia elétrica, iluminação pública e sistema viário e transporte. Assim como a maior parte dos temas que compõem essa política, a infra-estrutura urbana é abordada abrangendo apenas a sede municipal, não se estendendo aos distritos e povoados e ao território municipal.

## ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Com relação ao abastecimento de água, a abordagem do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2001 foi bem realizada, tratando aspectos como a captação, manancial disponível, tratamento e acompanhamento da qualidade, sistemas de distribuição da água e áreas com abastecimento de água deficiente, tendo como principal fonte de informações a Empresa Baiana de Saneamento

(EMBASA), concessionária do serviço de abastecimento de água no Estado da Bahia.

As diretrizes gerais do PDDU para este setor “indicam como prioridades a complementação da rede, a manutenção da qualidade do serviço e a previsão de ampliação em médio prazo da oferta do mesmo, face à tendência de aumento dos fluxos e ao crescimento da cidade”.

## ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DRENAGEM

Com relação ao esgotamento sanitário, o PDDU aponta que até a conclusão das obras do Programa Baía Azul o esgoto gerado na cidade era lançado na rede de drenagem existente. Apesar de não explicitado no Plano, as redes de drenagem são geralmente desprovidas de estação de tratamento e lançam as águas coletadas diretamente em corpos d'água, de modo que não fica claro se os esgotos coletados pela rede de drenagem são lançados *in natura* nos corpos receptores.

A rede de drenagem da cidade foi considerada “grande” e com capacidade de atender satisfatoriamente a todas as ruas pavimentadas da cidade. De acordo com o plano, as diretrizes gerais quanto ao sistema de drenagem urbano indicam como prioridade a separação total das duas redes – a de esgotamento sanitário e a de drenagem - prevendo a necessidade de ampliação do sistema de drenagem para melhoria das condições ambientais e da qualidade de vida na cidade, assim como para evitar a poluição da bacia do Joanes I, destino dos efluentes desta rede.

O Plano registra que a conclusão das obras do Bahia Azul “devem promover o equacionamento dos problemas de esgotamento sanitário na cidade, diminuindo o impacto sobre os mananciais” através da canalização e tratamento do esgoto gerado. Apesar disto, registra também que nem mesmo com a conclusão da obra todos os problemas de esgotamento na sede estariam resolvidos já que algumas áreas da cidade não seriam atendidas pela rede e algumas situações específicas de ocupação de baixadas também não seriam contempladas pela nova rede. Assim, as diretrizes gerais para o esgotamento sanitário indicam a necessidade de ampliação da rede existente para toda a área urbana consolidada e para aquelas indicadas

como expansão urbana devendo ser realizada de acordo com os projetos já desenvolvidos.

Como o foco foi apenas na sede municipal, o plano não abordou a questão dos efluentes industriais e os esgotos das demais áreas urbanas do município, o que deveria ter sido em Plano posterior.

## ENERGIA ELÉTRICA

Com relação ao fornecimento de energia elétrica o PDDU registra a cobertura total das áreas ocupadas da sede municipal e registra como diretriz geral para o setor “a manutenção da oferta de energia elétrica e o planejamento adequado para o sistema atender às futuras demandas”. No Plano de 2006, deveria ter sido verificada qual a situação real nas demais áreas urbanas, na ótica dos técnicos e gestores do sistema, quanto na ótica dos moradores e usuários do sistema.

## ILUMINAÇÃO PÚBLICA

O PDDU apresenta um dado sobre iluminação pública de que quase a totalidade da sede municipal, cerca de 97% de suas vias, é coberta pela rede e serviço de iluminação pública. Já foi constatado que esta situação da iluminação pública na sede municipal não se aplica às demais áreas do município, já que em parte das reuniões comunitárias do Plano de 2006 realizadas nas demais áreas urbanas do município a população incluiu o serviço de iluminação pública entre aqueles aspectos considerados negativos em suas comunidades registrando, inclusive, queixas com relação à cobrança da taxa de iluminação pública sem dispor de um serviço satisfatório.

## SISTEMA VIÁRIO E TRANSPORTE

Neste tema o PDDU trata da acessibilidade do município e de sua sede, aborda o sistema viário urbano, o tráfego urbano, a intermodalidade do transporte (confluência de diferentes modos de transporte) na cidade, os conflitos de tráfego gerados nas intersecções destes diferentes modos de transporte, os pólos geradores de tráfego, sinalização, oferta de estacionamentos e transporte coletivo urbano e intermunicipal.

A acessibilidade à sede do município de Simões Filho se dá pelas rodovias BA-093, BA-099, BA-522, BR-324 e pela linha férrea que atende ao transporte de cargas especiais. A cidade de Simões Filho localiza-se à margem da BR-324, sendo que o acesso a essa via se dava na época unicamente por um viaduto, sem que houvesse interferência do tráfego da via na cidade. A ferrovia corta a cidade e possui algumas intersecções com a área urbana, sem qualquer controle de acessos, barreira, sinalização, processando-se indiscriminadamente e sem qualquer tratamento no cruzamento com as vias.

Entre as questões relevantes sobre o sistema viário e transportes para a adequação do PDDU ao Estatuto da Cidade estavam: a malha viária que articulava internamente o território municipal e que o insere na Região Metropolitana e o conecta com as demais regiões do Estado; os fluxos de pessoas e cargas internos ou que perpassavam o território municipal e, ainda, quais as articulações intermodais existentes ou potenciais no município.

## SISTEMAS URBANOS

No capítulo de Sistemas Urbanos, aborda aspectos relacionados à Saúde, Educação, Segurança, Abastecimento, Limpeza urbana, Comunicações e Cemitério, ou seja, aos serviços públicos que são prestados através de uma rede de equipamentos urbanos e que são fundamentais para o funcionamento da cidade e do município.

Cada setor é caracterizado separada e detalhadamente, com a listagem e estrutura dos equipamentos relacionados ao serviço, recursos humanos e materiais envolvidos, principais problemas enfrentados e registros mais incidentes. Apesar do levantamento e caracterização detalhados de cada serviço / sistema, é sentida a falta de uma abordagem mais qualitativa, ou seja, que envolva uma avaliação de qualidade, dos aspectos positivos e negativos de cada serviço sob a ótica da população, que se constitui como o público alvo desses serviços.

## CENÁRIO SOCIOECONÔMICO

Este cenário socioeconômico buscou apresentar a realidade do município de Simões Filho em 2001 e sinalizar as possibilidades e potencialidades existentes na região – para a alavancagem de investimentos –, além de indicar os principais entraves ao desenvolvimento social e econômico.

Nesse sentido, este diagnóstico compreendeu, notadamente, as questões relativas aos principais agregados da economia municipal, às principais demandas sociais e a identificação das oportunidades e dos aspectos mercadológicos locais, além de apontar as alternativas para a construção de um projeto de desenvolvimento amparado pelas disponibilidades de insumos e infraestrutura existentes.

Em linhas gerais, a economia do município de Simões Filho era assentada em atividades do setor secundário e terciário, mais especificamente na atividade industrial e no comércio praticado na sede do município. A estrutura econômica municipal apresenta nesses setores uma forte diversificação e competitividade.

Entretanto, apesar da presença dessas atividades, e a despeito do forte impacto econômico do setor industrial, grande parte da mão-de-obra existente no município não é absorvida, o que gerava preocupantes níveis de desemprego e exclusão social. Além disso, deve-se destacar o forte impacto ambiental da atividade industrial no município, o que requeria a formulação de uma efetiva política de fiscalização, controle e proteção do meio ambiente, além da formulação de um

programa de revitalização das áreas já degradadas, contando inclusive com a participação do setor privado do município.

Estes problemas – o social e o ambiental –, se apresentavam como relevantes a ponto, de, por exemplo, restringir as condições de desenvolvimento municipal e deteriorar as condições socioeconômicas.

O município apresentava, cabe ressaltar, uma elevada taxa de pobreza, ou seja, grande parte da sua população economicamente ativa não gerava renda para sua sustentação com dignidade e qualidade de vida. Assim, a absorção de investimento em atividades produtivas de médio e pequeno porte, a ampliação das atividades já existentes e vigorosos investimentos no setor educacional gerariam razoáveis perspectivas de emprego e renda já em médio prazo.

Os problemas socioeconômicos verificados em Simões Filho, só poderiam ser superados com o incentivo a políticas voltadas para o pequeno e médio empreendimento. A transformação de produtos agrícolas, o incentivo à pesca e ao comércio poderiam representar um importante passo na construção de uma política de desenvolvimento de caráter municipal, fortalecendo o setor primário e terciário, desconcentrando a geração de renda do setor industrial e reduzindo as carências econômicas de grande parte da população do município.

Ressalte-se, por sua vez, a advertência de que os problemas enfrentados por Simões Filho nesse período e atualmente não serão solucionados apenas pelo setor público municipal. Sendo assim, é preciso engendrar um projeto de desenvolvimento econômico e social sustentável, amparado por ações dos governos estadual e federal, por organismos multilaterais, pela iniciativa privada e por instituições representativas da sociedade civil.

## CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

### **Cenário Regional**

Simões Filho faz parte da Região Metropolitana de Salvador (RMS), que é região mais desenvolvida do Estado da Bahia, e da Bacia Hidrográfica do Rio

Joanes, que conta com os municípios de Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde, Salvador e Dias D'Ávila.

De um modo geral na época colonial as atividades que predominavam na região da bacia hidrográfica eram a pecuária e o cultivo da cana-de-açúcar, constituindo um modelo agro-exportador que foi a base da economia da região até a década de 1950, quando surgiu a indústria de transformação, que deu nova dinâmica à economia local e à estruturação do espaço da região.

A implantação da RLAM-Petrobrás na década de 1950 impulsionou a construção de estradas e atraiu novas indústrias para a região. Como consequência verificou-se a desestruturação das atividades rurais dos municípios próximos, como em Simões Filho, que também apresentou um grande crescimento urbano.

A criação do Centro Industrial de Aratu e a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, nas décadas de 60 e 70, fortaleceram ainda mais esse processo de urbanização na região, o que acabou gerando fortes pressões ambientais e habitacionais, que hoje se apresentam como sérios e evidentes problemas.

Esse processo, portanto, originou intensas modificações no uso do solo nos municípios da região, com a progressiva substituição da mata nativa por outros tipos de vegetação e um intenso e “irreversível” processo de urbanização.

Ressalte-se, ainda, que a RMS ainda concentra a maior parte dos investimentos industriais na Bahia (nos setores químico, metalúrgico, produtos alimentares entre outros), principalmente pela presença e representatividade do setor petroquímico e do metal-mecânico e pela infra-estrutura que a região oferece. Dessa forma, a existência dessa infra-estrutura, além da diversidade no setor industrial, faz com que a maior parte dos investimentos programados para o Estado da Bahia seja atraídos para a região.

Corroborando essa afirmação, a RMS se apresenta como a primeira entre as quinze regiões econômicas do Estado em termos de Produto Municipal. A soma das estimativas do Produto Municipal para 2000 dos municípios da região foi de R\$ 20,1 bilhões de reais, ou cerca de 47% do Produto estimado para o Estado no mesmo ano (ver tabela abaixo). Ressalte-se que a segunda posição, ocupada pela região econômica Nordeste, contribuía, em 2000, com 6,6% do produto estadual estimado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Assim,

levando-se em conta que Simões Filho ocupa a 4ª colocação em relação ao Produto Municipal, percebe-se a sua importância estratégica na estrutura econômica do Estado da Bahia.

Quadro 2: População e produto municipal – Região Metropolitana de Salvador / 2000

Quadro 1: População e Produto Municipal  
Região Metropolitana de Salvador / 2000

Municípios	População	Produto Municipal (R\$1.000.000,00)	Classificação Estado – BA
Salvador	2.443.107	9.947,31	1º
Camaçari	161.727	3.724,87	2º
Candeias	76.783	3.212,27	3º
Simões Filho	94.066	1.911,99	4º
Lauro de Freitas	113.543	660,24	10º
Dias D'Ávila	45.333	651,12	11º
São Francisco do Conde	26.282	360,81	18º
Vera Cruz	29.750	164,46	29º
Madre de Deus	12.036	75,92	61º
Itaparica	18.945	52,35	88º
RMS	3.021.572	20.761,35	-
Total do Estado da Bahia	13.070.250	44.391,39	-

Fonte: IBGE-SEI

Fonte: IBGE (2000)

Dessa forma, a RMS apresenta um conjunto de oportunidades como à antiga proposta de verticalização no setor petroquímico, além de projetos nos setores alimentícios (ração, por exemplo), têxtil (como a fiação de sisal) e da construção civil (como a fabricação de pré-moldados e painéis). Acrescente-se, ainda, que ao se analisar o fluxo comercial da RMS percebe-se que esta é a principal responsável pelas exportações, sobretudo para o Mercosul.

Por outro lado, a despeito de ser o principal motor do desenvolvimento econômico no Estado da Bahia, a RMS apresenta-se, também, como uma área com grandes problemas sociais, tanto por apresentar fortes desigualdades intra-regionais, relativos principalmente à qualidade de vida de sua população, quanto por contribuir com a ampliação das disparidades regionais dentro do Estado da Bahia.

Sérios problemas ambientais também se destacam na região, principalmente os ligados ao abastecimento de água para uso humano e industrial. Assim, surgem diversos conflitos na região como:

1. A deficiência no saneamento ambiental, inclusive devido ao aumento da demanda;
2. A alteração da qualidade do ar e das águas dos corpos hídricos da região (devido ao lançamento de resíduos urbanos e industriais);
3. A destinação final imprópria dos resíduos sólidos, com risco de contaminação de mananciais;

Esses problemas acabam configurando um quadro geral de degradação dos ecossistemas existentes, que não pode deixar de serem considerados pelos formuladores de políticas públicas da região.

Do exposto, podem-se ressaltar algumas demandas regionais, e que também se aplicam ao município de Simões Filho, como:

- 1) A elaboração de programas de beneficiamento para as comunidades rurais;
- 2) A elaboração de projetos de intervenções em saneamento ambiental, especialmente de esgotamento sanitário;
- 3) A operacionalização do instrumento da outorga do uso da água;
- 4) O controle e a fiscalização das fontes poluidoras de origem industrial; e;
- 5) A implantação de programas de habitabilidade, sobretudo com projetos de reordenação urbana de populações que ocupam áreas de risco.

## **Cenário Municipal**

### **Panorama Social e Econômico**

No que se refere à dinâmica populacional de Simões Filho, verifica-se mudanças significativas nos principais componentes demográficos (fecundidade, mortalidade e migração), que provocaram um crescimento continuado da população e da urbanização em Simões Filho – que é uma tendência também em todo o Estado.

Simões Filho, segundo censo do IBGE (2000), abriga uma população de 94.066 habitantes caracterizando uma densidade demográfica de 0,49 hab/ Km<sup>2</sup>. Espacialmente a população do município encontra-se distribuída da seguinte maneira: cerca de 82 % (76.905 hab.) da população está concentrada na área urbana.

Na dimensão econômica – na qual se considera a RLAM, o CIA e o Complexo Petroquímico de Camaçari como os principais marcos para a economia – observa-se uma desigual dinâmica econômica, pois, em que pese à importância do setor industrial, verifica-se a inexistência de projetos de menor porte, como a transformação dos produtos primários existente, o que inviabiliza a possibilidade de engendrar-se um desenvolvimento local sustentável com proteção ao meio-ambiente e crescimento da qualidade de vida. O modelo de desenvolvimento historicamente adotado gera fortes dificuldades para o conjunto da população, na medida em que cria obstáculos à obtenção de ocupações e rendas compatíveis com um nível razoável de satisfação das necessidades básicas. Nesse sentido, deve-se buscar um processo de transformação econômico, social e político capaz de promover dinamismo melhorando a qualidade de vida a partir das potencialidades locais e da utilização de fatores produtivos locais para gerar trabalho e renda.

No campo educacional, verificou-se, em Simões Filho, um elevado índice de alfabetização entre pessoas de dez ou mais anos de idade. No entanto, ainda existem grandes desafios a serem enfrentados pela gestão municipal, como um programa de educação profissionalizante para capacitar a população local a disputar vagas de trabalho no setor industrial.

Observaram-se, também, algumas melhorias na saúde, resultados que têm se ampliado com a operacionalização do Programa de Agente Comunitário (PAC) e do Programa de Saúde da Família (PSF). Estes programas apresentam caráter preventivo e acompanhamento cíclico a famílias participantes gerando a melhora da prestação do serviço de saúde. Entretanto o sistema de saúde municipal, além da evidente necessidade de ampliação, necessita também da assistência de maior complexidade, visando reduzir a migração para Salvador. O poder público deve fortalecer o modelo de atenção centrado na atenção básica, com a ampliação dos programas PACS e PSF, por exemplo, e executar um programa municipal de saneamento ambiental.

## Indicadores Econômicos e Sociais

Segundo estimativa da SEI para o Produto Municipal referente ao ano 2000, o Município de Simões Filho ocupa a 4ª posição entre os municípios baianos, com um produto estimado em R\$ 1,9 bilhões (4,29% do produto estadual). Essa massa produtiva deu ao município um Produto Per Capta em 2.000 de R\$ 20.326,04.

A SEI calcula, também, uma série de índices que avalia a estrutura econômica e social dos municípios baianos, revelando, ainda, importantes informações sobre as características da estrutura econômica e social de cada município. Através da análise desses indicadores, e sua comparação com os demais municípios, pode-se entender de forma objetiva a realidade do município e traçar estratégias para o desenvolvimento sustentado amparado por iniciativas tanto do setor público (local, estadual ou federal) e organismos multilaterais, como pelo setor privado. No Quadro abaixo são apresentados os índices de desenvolvimento social de Simões Filho para o ano de 2000.

O município possui o 31º Índice de Desenvolvimento Social (IDS) do Estado. Este índice leva em conta a oferta de serviços básicos de educação, saúde, água tratada e energia elétrica para a população do município. Para se calcular o IDS municipal a SEI utiliza os demais índices presentes na tabela. Com relação ao Índice de Renda Média dos Chefes de Família, Simões Filho, em relação aos demais municípios do Estado, ocupa a 16ª posição.

Em relação ao INS (Índice de Nível de Saúde) e ao INE (Índice de Nível Educacional) o município ocupa as posições 254ª e 28ª respectivamente, o primeiro é construído a partir de uma série de variáveis relacionadas às condições de saúde da população e pressupõe que, se a população estiver bem assistida na área de saúde e saneamento, os níveis de ocorrência das doenças redutíveis por imunização e saneamento básico tendem a ser baixos. Já o INE é construído a partir de dados quantitativos do atendimento por serviços educacionais no município, nesse o município apresenta seu melhor desempenho quando dentro da realidade do estado. O Índice de Serviços Básicos expressa o acesso da população a serviços como água tratada e energia elétrica, serviços considerados essenciais. Nesses índices o município de Simões Filho está classificado entre os 61 melhores

municípios do Estado, entretanto, essa posição não significa que Simões Filho possui uma situação de desenvolvimento social satisfatória, pois como está explícito neste diagnóstico a realidade municipal necessita de ações integradas entre os governos local, estadual e federal como forma de possibilitar melhorias urgentes nas condições de vida de grande parcela da população residente. Além disso, quando se considera a importância econômica do município, esses indicadores revelam um quadro de fortes desigualdades sociais e econômicas.

Com relação ao IDE (Índice de Desenvolvimento Econômico) o mapa do Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia, da SEI, revela que no ano 2000 apenas 44 municípios baianos se encontravam acima da média estadual, representada pelo índice 5.000. Essa distribuição demonstra um alto grau de concentração do desenvolvimento econômico no Estado. Simões Filho faz parte desse grupo. O IDE para o município é o 5º do Estado. Na construção do IDE são levados em consideração itens como infra-estrutura, qualificação da mão-de-obra existente e renda gerada localmente, a SEI calcula indicadores para cada uma dessas variáveis (constantes no Quadro acima). Simões Filho possui o 5º Índice de Infraestrutura (INF) do Estado, calculado a partir de dados quantitativos sobre infra-estrutura do município em termos de terminais telefônicos em serviço, consumo de energia elétrica e quantidade de estabelecimentos bancários, comerciais e de serviços, e o 5º Índice de Qualificação de Mão-de-Obra (IQM), sendo que este último leva em conta o nível de escolaridade da população empregada e indica, portanto, a urgente necessidade de programas de qualificação da mão-de-obra local. Com relação ao Índice de Produto Municipal (IPM) o município também ocupa a 3ª posição.

Da análise dessas informações pode-se concluir que o município apesar de contribuir na formação de riqueza da Região e do Estado, seus indicadores evidenciam, portanto, a grande disparidade encontrada dentro do município, onde persistem áreas pouco desenvolvidas que necessitam de investimentos em infraestrutura básica que dêem suporte a estratégias que dinamizem sua economia. Outro ponto que merece especial atenção na definição das prioridades para o desenvolvimento municipal é em relação ao setor de saúde que possui indubitável importância na qualidade de vida do município.

Com relação aos índices de desenvolvimento econômicos e sociais, calculados e divulgados pela SEI, cabe destacar que esses índices possuem apenas a característica de ordenar os municípios no Estado da Bahia. Não podendo ser realizadas comparações com municípios de outros estados pela simples utilização do valor absoluto dos índices.

## Setor Primário

Simões Filho, assim com outras cidades da região metropolitana, predomina-se às culturas de subsistência de outros produtos para atender demanda local e regional, como a produção de banana, cana de açúcar, mandioca, goiaba e laranja. Nas últimas décadas o processo de ocupação industrial comprometeu a viabilidade de algumas culturas que poderiam ser melhores aproveitadas na região.

No entanto faz-se necessário incentivar o setor primário da economia, principalmente no que se refere às culturas com maiores possibilidades de agregação de valor, evitando, ainda, a dependência do município no que se refere ao abastecimento alimentício e dando condições ao agricultor de explorar, de forma racional e lucrativa, a propriedade rural.

A modernização do sistema de exploração agrícola no município visa à diversificação das atividades agrícolas por meio dos sistemas, proporcionando condições ao produtor local de explorar de forma racional e lucrativa sua propriedade. Deve-se apoiar o acesso ao conhecimento técnico e a implantação de cooperativas de pequenos produtores e desenvolver relações com entidades governamentais de apoio ao produtor, com o intuito de criar convênios e parcerias de interesse local, viabilizando financiamentos e programas de assistência técnica.

Os principais produtos ligados à agricultura no município estão discriminados na tabela abaixo. Apesar de importantes como fonte de subsistência e geração de renda, não é capaz de absorver a mão-de-obra disponível, nem criar mecanismos de desenvolvimento sustentável. Desses produtos, destaca-se a Banana com a maior produtividade e valor gerado.

## Agricultura local

Tabela 1: Agricultura local

Produtos	Produção (t)	Valor (R\$ 1.000 )
Banana	1500	1050
Cana-de-açúcar	1250	150
Mandioca	1120	157
Goiaba	300	69
Côco-da-baía*	300	90
Laranja	140	14
Manga	36	18
Cacau (em amêndoa)	12	46
Pimenta-do-reino	8	26
Milho (em grão)	8	2
Amendoim (em casca)	7	6

Fonte: PPM / PAM / IBGE

Fonte: PPM/PAM/IBGE (S/D)

Um outro destaque é o setor pesqueiro, que deveria ser alvo de um projeto específico por parte do Poder Executivo Municipal, principalmente no distrito de Aratu. Este projeto focaria como objetivo a promoção da sustentabilidade da atividade através de colônias de pescadores e introdução de novas técnicas.

## Setor Secundário

A implantação do CIA influenciou diretamente no aumento da arrecadação de impostos, o que não acarretou na geração de emprego para a mão-de-obra local, haja vista que as empresas utilizam mão de obra oriunda de outros municípios, principalmente do município de Salvador.

Os empreendimentos industriais existentes no município se caracterizam pelo porte médio e grande, não sendo observadas experiências de pequenos empreendimentos, que, tradicionalmente, são grandes absorvedores de mão-de-obra.

O quadro a seguir, relacionado ao número de empresas em Simões Filho em 2001, revela o peso e a importância do setor industrial no município, indicando ainda à relativa diversidade de atividade no município.

### Principais Atividades em Simões Filho

Tabela 2: Principais atividades econômicas de Simões Filho

Setor de Atividade Econômica segundo IBGE	1994	2004	Varição absoluta (1994/2004)
Extração Mineral	4	4	0,0
Indústria de Transformação	131	206	57,3
Serviços industriais de utilidade pública	1	3	200,0
Construção Civil	24	72	200,0
Comércio	136	446	227,9
Serviços	97	413	325,8
Administração Pública	4	3	(25,0)
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	5	33	560,0
<b>Total</b>	<b>402</b>	<b>1.180</b>	<b>193,5</b>

Fonte: Ministério do Trabalho – RAIS

Fonte: Ministério do Trabalho (2004)

No que se refere ao setor industrial em Simões Filho deve-se destacar a necessidade de se operacionalizar contínuos diagnósticos setoriais, abordando as principais necessidades dos segmentos industriais no município, considerando os níveis de tecnologia, produtividade, qualidade de vida, escolarização, qualificação profissional e capacidade inovadora para obter subsídios para estruturação de projetos empreendedores, que tragam o desenvolvimento sustentável.

Faz-se também necessário à implementação de políticas voltadas para a criação de Arranjos Produtivos Locais, visto que as unidades industriais implantadas no município não são integradas em cadeia.

## Setor Terciário

A partir da década de 1990, com a crise econômica e social do país e a reestruturação produtiva, principalmente nos setores de petróleo e petroquímica, a cidade e o comércio vêm sofrendo com o problema do desemprego e/ou do contingente de empregos temporários e mal remunerados, sobretudo nas empresas dos serviços terceirizados.

Com a crise na indústria houve um deslocamento da mão-de-obra para o comércio, seja como pequenos comerciantes em pequenos e frágeis empreendimentos, como bares e restaurantes; seja como empregados do comércio e da prestação de serviços locais. Essa dinâmica dos setores de comércio e serviços reflete o fato de tais atividades exigirem um grau menor de organização e investimentos, principalmente em um universo fortemente constituído de empreendimentos de pequeno porte e do setor informal.

Outro fator importante na dinâmica de geração de renda no município vem do setor público. A cidade possui grande arrecadação de impostos provenientes do parque industrial, permitindo a existência de um elevado contingente de funcionários públicos. Esta renda também acaba estimulando o comércio.

No entanto, o setor terciário, que normalmente se caracteriza por dinamizar a atividade econômica, movimentando grande parte da riqueza e gerando relações entre os demais setores com o objetivo de satisfazer as necessidades da sociedade em geral, sofre em Simões Filho com a atual estrutura viária, com a precariedade do sistema de transporte, que acaba por isolar os distritos, com as condições urbanísticas desfavoráveis e com os insuficientes incentivos do poder público municipal, seja no que se refere a incentivos fiscais seja no que se refere à ausência de um plano de marketing mais efetivo, incluindo a promoção de eventos e atividades culturais.

Dessa forma, além da atual situação econômica do país (altos juros, desemprego, fragilidade internacional), os principais problemas enfrentados pelo setor terciário em Simões Filho são:

1. A falta de um programa de incentivos fiscais;

2. A falta de um plano de marketing e de um calendário de eventos para a localidade;
3. O incentivo à cultura, hábitos e tradições locais, como: festejos, artesanatos, culinária e folclore regional, transformando-os em fontes de geração de emprego e renda;
4. A valorização e a capacitação da força de trabalho local;
5. O isolamento entre os distritos e a deficiência do sistema intra-municipal de transporte;
6. A ausência de infra-estrutura básica em diversos distritos;

Estas são deficiências estruturais e conjunturais e, sendo assim, uma recuperação do setor comercial somente poderá ser implementada com a recuperação da economia local (que também é afetada pela conjuntura econômica nacional), com o fortalecimento da infra-estrutura nos diversos distritos do município, com a organização de um eficiente sistema de segurança pública e com o estabelecimento de processos que conduzam à geração de renda e emprego.

Algumas ações estratégicas poderiam ser executadas no sentido de fortalecer esse importante setor do município, como:

- 1) A promoção do fortalecimento das relações entre os órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, com a iniciativa privada do município;
- 2) Aceleração da expansão e da melhoria da infra-estrutura, inclusive com um amplo programa de requalificação urbanística, com melhorias na imagem da cidade, e de intervenções viárias;
- 3) Implementar programas para formação e capacitação dos profissionais, inclusive com cursos de acordo com as demandas locais;
- 4) A promoção de incentivos fiscais para que os comerciantes ampliem suas atividades em todo o município.

## Dinâmica Demográfica

A população residente de Simões Filho, em 2004, foi estimada pelo IBGE em 105.117 habitantes. Esta estimativa foi realizada a partir da população residente no município em 2000 (94.066 habitantes), conforme censo.

Tabela 3: População - Evolução

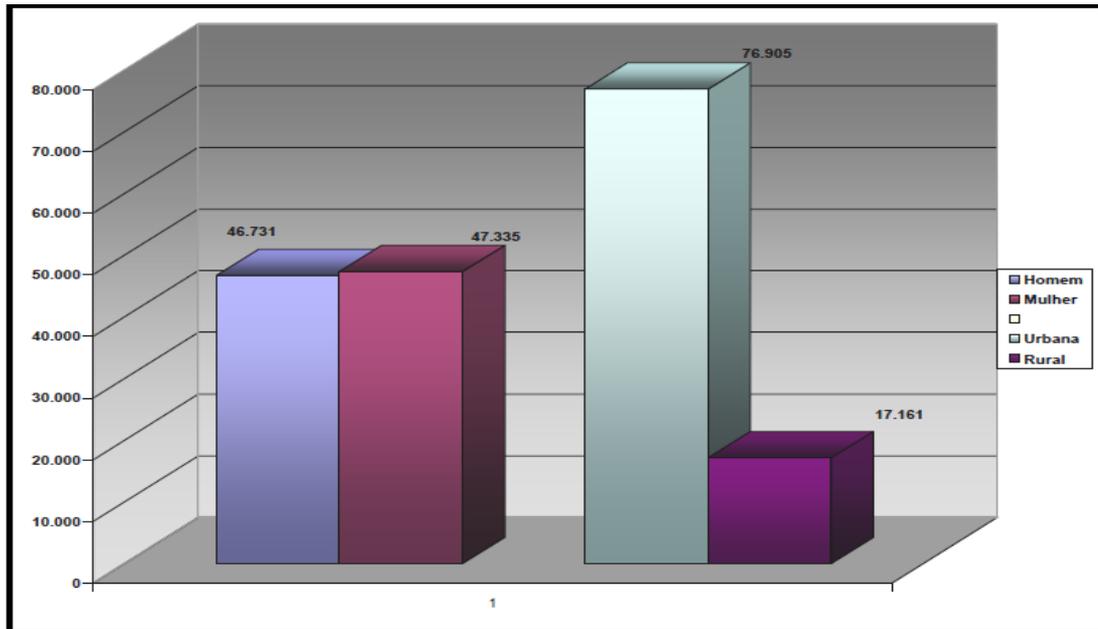
População Residente por ano		
Ano	População	Método
2004	105.117	estimativa
2003	100.702	estimativa
2002	98.598	estimativa
2001	96.601	estimativa
2000	94.066	senso
1996	78.229	Contagem populacional
1991	72.526	senso
1980	43.571	senso
1970	22.019	senso

Fonte: IBGE, Censos e Estimativas

Fonte: IBGE (S/D)

Na análise da dinâmica demográfica do município de Simões Filho utilizarão os dados censitários de 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000. Deve-se ressaltar que estas décadas, tanto na Bahia como mais especificamente no município foram marcadas por significativas alterações em termos de ritmos e padrões demográficos, quais sejam: novos padrões de crescimento populacional, crescimento generalizado da urbanização e queda da mortalidade.

Gráfico 1: CENSO - 2000



FONTE: IBGE. Censos Demográficos de 2000

Fonte: IBGE (2000).

Em Simões Filho, a distribuição da população entre os sexos está relativamente equilibrada visto que as mulheres representam 50,32% da população (gráfico acima). Quando a distribuição da população no município 81,75% reside na zona urbana, dados principalmente a relevância do setor secundário e terciário.

### Distribuição da População

Tabela 4: População de Simões Filho por zona urbana e rural no ano 2000

Sexo	População Residente			
	Urbana	Rural	Total	%
Masculino	37.885	8.846	46.731	49,68
Feminino	39.020	8.315	47.335	50,32
Total	76.905	17.161	94.066	100
%	81,75%	18,24%	100%	

FONTE: Censo Demográfico do IBGE – 2000

Fonte: IBGE (2000).

No que tange ao aspecto demográfico, a população residente no município apresentou um contínuo crescimento nas duas últimas décadas. Em 1980, a

população do município é de 43.571 habitantes, sendo que já em 1991 a população apresenta um forte crescimento passando a contar com cerca de 72.526 indivíduos. Essa tendência de forte crescimento apresentada é amenizada, entre os anos de 1991 e 2000, com a população variando em 29,69% no período. É importante observar o êxodo rural ocorrido entre 1991 e 2000, quando a população rural diminuiu 38,94%.

De certo, essa redução populacional da zona rural de Simões Filho seguiu a mesma tendência da população rural baiana como reflexo, também, da migração para outros estados. Esse processo migratório no município vincula-se fortemente à questão do emprego no município, além da falta de alternativas para o agricultor, inclusive pelo próprio peso do setor industrial, com seus problemas ambientais e de uso e ocupação do solo. Assim, o crescimento populacional ocorrido entre as décadas de 80 e 90 foi acompanhado de um acréscimo da taxa de urbanização.

### Crescimento da População

Tabela 5: População de Simões Filho por zona urbana e rural nos anos 1980, 1991 e 2000.

ANO	População Residente			Variação (%)	Taxa de Urbanização (%)
	Total	Urbana	Rural		
1980	43.571	25.573	17.998	-	58,69%
1991	72.526	44.419	28.107	66,45%	61,24%
2000	94.066	76.905	17.161	29,69%	81,75%

FONTE: IBGE. Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000

Fonte: IBGE (1980; 1991; 2000).

Assim como em outros municípios da região metropolitana, a estrutura demográfica apresenta-se com uma pequena queda na população com faixa etária entre 0 e 9 anos e entre 10 e 14 anos, no período entre 1991 e 2000 e ampliação da participação do grupo que compreende as faixas posteriores a estas.

Dessa forma, a pirâmide etária do município, em 2000, demonstra que existe uma tendência de redução da base da pirâmide, ou seja, redução da proporção do grupo etário entre 0 e 9 anos e entre 10 e 14 anos no conjunto da população.

Vale ressaltar a importância do conhecimento da dinâmica da pirâmide etária para o direcionamento das políticas públicas de Simões Filho, principalmente no que se refere à definição das demandas por serviços sociais, quais sejam, um aumento da demanda dos jovens por educação de nível médio e uma certa tendência de diminuição da pressão do ensino de primeiro grau e pré-escolar; e uma forte pressão da população em idade ativa sobre o mercado de trabalho, já a partir dos vinte anos.

## Renda

As principais fontes de renda em Simões Filho são as Indústrias, o setor de serviços e o setor público respectivamente. A tabela abaixo apresenta a distribuição de salários no município. Conforme a tabela Quadro 10, 06% dos responsáveis por domicílios em Simões Filho não possuem rendimento e 48,3% recebem menos de 02 salários mínimos. A faixa salarial entre 02 e 05 salários mínimos (SM) compreende 21,9% dos chefes de famílias. Apenas 2,6% dos responsáveis por domicílios em Simões Filho recebem mais de 10 SM.

Estes dados, na verdade, refletem todos os problemas econômicos e sociais levantados neste diagnóstico, evidenciando, portanto, a necessidade de se alterar urgentemente o modelo de desenvolvimento municipal, privilegiando um ambiente atrativo para as iniciativas do setor privado, mas que não impliquem em exclusão social e degradação ambiental.

## Renda no Município

Tabela 6: rendimento mensal médio

Classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pela família	N	%
Até 1/4 de salários mínimos	163	0,6
Mais de 1/4 a 1/2 salários mínimos	654	2,6
Mais de 1/2 a 3/4 de salários mínimos	805	3,2
Mais de 3/4 a 1 salário mínimo	4.740	18,7
Mais de 1 a 1 1/4 salários mínimos	1.127	4,4
Mais de 1 1/4 a 1 1/2 salários mínimos	1.596	6,3
Mais de 1 1/2 a 2 salários mínimos	3.168	12,5
Mais de 2 a 3 salários mínimos	2.892	11,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	2.653	10,5
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1.935	7,6
Mais de 10 a 15 salários mínimos	325	1,3
Mais de 15 a 20 salários mínimos	143	0,6
Mais de 20 salários mínimos	184	0,7
Sem rendimento	4.982	19,6
<b>Total</b>	<b>25.368</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE

2 - Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00

3 - A categoria Sem rendimentos Inclui as famílias cuja pessoa responsável recebia somente em benefícios

Fonte: IBGE (S/D).

Um problema adicional enfrentado no município cabe destacar, é o fato de que a maioria dos trabalhadores com melhores remunerações reside e consome fora do município, devido à proximidade de Salvador.

## Saúde

Avaliar a estrutura e funcionamento do sistema de saúde do município de Simões Filho é de fundamental importância na definição de planos e estratégias para o desenvolvimento municipal. Sendo necessário avaliar o setor tanto pela perspectiva do bem-estar social gerado por uma situação de saúde favorável, e seus desdobramentos na capacidade produtiva da população local, como também dos efeitos em termos de finanças públicas, seja pelos gastos realizados no tratamento e cura das doenças seja pela possibilidade do município atrair recursos externos para o financiamento de programas específicos. Dadas as precárias condições sanitárias verificadas no município como um todo, além dos problemas de poluição ambiental, fica evidente a necessidade de um sistema de saúde bem estruturado, com ações direcionadas e eficientes. Daí a importância de concentrar as ações de saúde na atenção básica, através de programas como PAC e PSF.

O município de Simões Filho faz parte da Microrregião Sanitária de Salvador, recebia via transferência regular, os recursos da atenção básica (PAB fixo e PAB variável) e se responsabiliza pelos pagamentos neste nível de complexidade. A análise das informações sobre a rede hospitalar de Simões Filho do Sistema Único de Saúde revela que o município não possui leitos de tratamento intensivo, sendo necessário levar os pacientes para outros municípios quando se precisa de atendimento de maior complexidade. No ano de 2002 foram realizadas 3.615 internações no SUS no município, destas 2.099 em obstetrícia e 782 em pediatria. Essas internações resultaram de um valor médio das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) de R\$ 325,25.

O município possuía apenas 36,09% da população cadastrada no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (DATASUS/MS, 2004) e 19,07% no PSF. No entanto era necessário ampliar o atendimento dos dois programas para concentrar as ações na atenção básica, o que possibilitaria ao município avançar em sua classificação de gestão junto ao Ministério da Saúde, podendo alcançar a Gestão Plena do Sistema Municipal e, assim, ser o gerenciador dos recursos da média e alta complexidade transferidos pelo SUS. No município fazia-se necessário também um atendimento médico mais especializado.

As informações sobre mortalidade no município, apresentadas no Quadro abaixo, confirmam este diagnóstico. Destaca-se, portanto, o alto peso da mortalidade por doenças no aparelho circulatório e respiratório (32,9%). A mortalidade por causas externas também apresenta importância no cenário sanitário municipal, o que reforça, em parte, a preocupação da comunidade com aspectos relativos à segurança municipal e à segurança do trabalhador. Desta forma, sugere-se, neste cenário, uma alocação de recursos direcionada para ações que privilegiem este perfil de morbi-mortalidade, ou seja, a distribuição de recursos e a implementação de ações e intervenções sanitárias deverão levar em consideração, não só a estrutura da oferta de serviços em saúde existente, mas, também, as necessidades da população.

Mortalidade em Simões Filho

Tabela 7: principais causas de mortalidade em Simões Filho

Grupo de Causas	< 1	1 a 4	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 49	50 a 64	65 >	Total
I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias	23,4	-	-	-	10,0	6,2	7,7	6,3	7,8
II. Neoplasias (tumores)	-	-	33,3	-	-	13,7	13,5	13,9	11,6
IX. Doenças do aparelho circulatório	4,3	-	-	14,3	-	12,4	31,7	40,5	23,9
X. Doenças do aparelho respiratório	8,5	-	33,3	-	10,0	6,8	7,7	12,7	9,0
XVI. Algumas afec originadas no período perinatal	48,9	-	-	-	-	-	-	-	4,5
XX. Causas externas de morbidade e mortalidade		36,4	33,3	42,9	70,0	34,8	6,7	2,5	17,1
Demais causas definidas	14,9	63,6	-	42,9	10,0	26,1	32,7	24,1	26,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>								

Fonte: SIM

Fonte: SIM (S/D).

Com relação à Mortalidade infantil por 1.000 nascidos-vivos, Simões Filho tinha um elevado índice no período. Sendo respectivamente a maior e menor em 2000 e 2001 (35,2 e 20,7). Por tanto, era necessária uma assistência materno-infantil mais ampla e eficiente que oriente as mães a se inscreverem em programas assistenciais específicos como o Bolsa-Alimentação.

### Mortalidade entre nascidos-vivos

Tabela 8: outros indicadores de mortalidade de Simões Filho

Outros Indicadores de Mortalidade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mortalidade infantil por 1.000 nascidos-vivos	21,7	24,6	28,4	24,4	35,2	20,7	21,7	20,9

Fonte: DATASUS

Fonte: DATASUS (S/D).

O município aplicou recursos próprios no setor de saúde, segundo dados do SIOPS para 2004, o percentual de 21,31%. Aplicou acima do estabelecido na

Emenda Constitucional n.º 29 que prevê que todos os municípios terão que aplicar 15% de suas receitas no setor. Segundo o SIOPS, o gasto total em saúde *per capita* com recursos próprios para este mesmo ano foi de R\$ 153,76.

Tabela 9: Gastos com saúde em Simões Filho (porcentagem)

% de recursos próprios aplicados em saúde	2001	2002	2003	2004
	6,7	17,7	22,4	21,31

Fonte: SIOPS/MS

Fonte: SIOPS/MS (S/D).

Na série histórica de transferências do SUS ao município verifica-se um aumento gradual dos repasses, ainda que concentrados nas transferências de procedimentos hospitalares. Percebe-se também o potencial de ampliação da cobertura dos programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família, pois através desses programas o município pode aumentar os repasses do SUS e se qualificar em um nível de gestão do sistema de saúde mais elevado possibilitando à Secretaria Municipal de Saúde ser responsável pela gerência dos recursos dos prestadores de serviços ao SUS no município.

Ressalte-se a importância de uma maior articulação entre os órgãos da administração municipal de forma a preparar o município para entrar em programas que atuam em áreas em que o município precisa de apoio externo (como nutrição, saneamento e educação).

Dentro das avaliações e verificações feitas nas solicitações da população nas reuniões temática do Plano Diretor Participativos é importante, identificar alguns pontos que necessitam de uma atenção diferenciada dos gestores do sistema municipal de saúde, entre eles estão:

1. A falta de profissionais e equipamentos especializados nas unidades de saúde;
2. Um sistema de saneamento básico deficiente (falta de um sistema de esgoto integrado e com tratamento adequado), que combateria entra outras doenças às diarreias que são causa importante de morbidade no município;
3. O número insuficiente de Agentes Comunitários e de equipes de Saúde da Família;
4. A necessidade de se melhorar a assistência materno-infantil; e

## 5. A ausência de unidades de terapia intensiva e ambulâncias no município.

### Educação

O nível educacional da população de Simões, em geral, era baixo, com um alto percentual de pessoas sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo. A análise indica a necessidade de se acompanhar e incentivar a população em idade escolar a freqüentar a escola e, principalmente, a necessidade de se implantar programas de educação para adultos. O quadro educação no município de Simões Filho, entretanto, destoa da taxa do estado que é de 20,40%. O município tem uma média de 10,03%.

### Analfabetismo

Tabela 10: Número de analfabetos em Simões Filho no ano de 2000

Municípios	2000		
	Total	Não alfabetizada	Taxa de Analfabetismo (%)
Simões Filho	73.421	7.371	10,03%

Fonte: IBGE

Fonte: IBGE (2000).

Os avanços, na área de educação foram significativos, sendo reflexos da implementação de políticas públicas educacionais direcionadas no combate ao analfabetismo no município por iniciativa do governo estadual e municipal na década de 1990, causando altos índices de alfabetização entre crianças e jovens.

### Alfabetização

Tabela 11: porcentagem de alfabetizados em Simões Filho no ano de 2000

Faixa Etária	2000
10 a 14	94,7
15 a 19	96,7
20 ou mais	87,5
<i>Total</i>	<i>90,00</i>

Fonte: IBGE/Censos

Fonte: IBGE: (2000).

Ressalte-se, nesse sentido, que a população da zona rural e dos distritos não era servida de escolas de nível médio, porém o problema era atenuado pela existência do transporte escolar que liga os distritos à sede. A relação dos estabelecimentos de ensino do Município está discriminada na tabela a seguir.

#### Quadro de Escolas Municipais

Tabela 12: Número de escolas de Simões Filho

Nível	N.º Escolas
Ensino fundamental	
Escola pública estadual	8
Escola pública federal	
Escola pública municipal	69
Escola privada	12
Ensino médio	
Escola pública estadual	8
Escola pública federal	
Escola pública municipal	
Escola privada	1
Ensino pré-escolar	
Escola pública estadual	
Escola pública federal	
Escola pública municipal	49
escola privada	13
<i>Total</i>	<i>160</i>

Fonte: IBGE

Fonte: IBGE (S/D).

Os dados do setor em Simões Filho, portanto, implicavam na necessidade de se fortalecer as relações da Prefeitura Municipal com o Governo do Estado, no sentido de se ampliar as vagas no ensino médio, além da necessidade de se planejar um sistema educacional com cursos profissionalizantes para os jovens que

não conseguirem vagas no mercado de trabalho após o final de sua formação básica.

Cabe ressaltar que, de forma geral, a ampliação das matrículas deveu-se ao trabalho de melhoria das escolas e do nível de qualidade da educação. Contudo, o setor ainda enfrenta muitas dificuldades.

No que se refere à qualificação dos professores, nota-se pela tabela abaixo que a maioria deles (87,9%) é formada em magistério. Cabe a Secretaria de Educação, portanto, ampliar e fortalecer os programas de capacitação de professores.

Tabela 13: Grau de escolaridade dos professores das turmas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental em Simões Filho

Total	Grau de Formação						
	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior		
	Incompleto	Completo	Magistério	Outra	Licenciatura	Comp.s/ Licenciatura	
			Completo		Completa	C/Magistério	S/Magistério
532			468	9	55		

Fonte: SEI-2001

Fonte: SEI (2001).

Tabela 14: Grau de escolaridade dos professores das turmas de 5ª a 8ª série do ensino fundamental em Simões Filho

Total	Grau de Formação						
	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior		
	Incompleto	Completo	Magistério	Outra	Licenciatura	Comp.s/ Licenciatura	
			Completo		Completa	C/Magistério	S/Magistério
536			66	7	432	11	20

Fonte: SEI-2001

Fonte: SEI (2001).

Em resumo, ressalte-se, em Simões Filho, a taxas de alfabetização era elevada em todas as faixas etárias. A maioria dos indicadores observados indicava uma melhoria dos serviços educacionais no município. Essa melhora, entretanto, foi alvo de críticas durante as reuniões do Plano Participativo em 2006 com as comunidades e distritos o que revelam que ainda há muito para ser feito no que se refere ao sistema educacional no Município.

A despeito dos avanços educacionais, o município ainda necessita de políticas educacionais voltadas para melhorar a qualificação do quadro docente e tentar

direcionar políticas educacionais ensejando ampliar a qualificação da mão-de-obra local. Tentando assim, construir bases sólidas para o desenvolvimento econômico e social.

### **Considerações Finais do Cenário Socioeconômico**

A pesquisa verificou através da análises dos documentos resultantes da mobilização com as comunidades, as quais procederam à identificação dos pontos fortes e fracos das localidades avaliadas, serviu de base de sustentação para elaboração das propostas, identificação das oportunidades, dos programas e projetos, bem como a definição das ações estratégicas.

Cabe ressaltar que o capítulo destinado aos aspectos sócio-econômicos considera as manifestações industriais e empreendedoras ocorridas no município como forças que conjuntamente cobraram um preço muito alto à comunidade no que se refere a sua convivência com um meio ambiente adverso e um comportamento humano voltado para a busca da sobrevivência, atravessando dificuldades de toda ordem, na obtenção da renda, deixando de lado as potencialidades locais dos fatores produtivos que se descortinam de forma sustentada, se foram corretamente exploradas, propiciando maior agregação de valor ao setor primário da economia local, representado especialmente pela pesca e outras oportunidades como a agricultura como vetor vocacional do município, fortalecido pelas características climáticas da região.

Como foi visto, toda carga de problemas urbanos ocorrentes no Município, identificados em 2001, advém do crescimento industrial e empreendedor gerando reflexos no contexto do desenvolvimento ocupacional e de infra-estrutura, o que obrigava a realização de um esforço superdimensionado a ser efetuado pela Prefeitura, que remete para a necessidade de interação com outros organismos governamentais estaduais e federais, com organismos multilaterais e com a iniciativa privada.

## PLANO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Identificamos como diretriz da Secretaria de Planejamento do Município no processo de mobilização e participação da comunidade de Simões Filho executar essa etapa em consonância com o processo de concepção e construção da Adequação do Plano Diretor Urbano. Foram criados instrumentos buscando esta participação através da elaboração de um plano específico.

Diante da análise da frequência das reuniões do *Plano de Mobilização e Participação de Simões Filho*, o mesmo obteve o resultado desejado, pois foi executado por uma variedade de pessoas do município, sejam estas lideranças locais, membros da prefeitura, e cidadãos interessados no tema.

O primeiro passo para atingir tal objetivo foi à construção do Grupo de Apoio Técnico (GAT). Através deste suporte institucional foram discutidas as modalidades de mobilização, sua viabilidade.

Diante das entrevistas, percebemos que por conta da elaboração simultânea da adequação do Plano Diretor Urbano e da Política Habitacional, o trabalho tornou-se mais complexo, já que ao mesmo tempo foram focadas questões como serviços sociais, desenvolvimento econômico, infra-estrutura e meio ambiente, foram focadas também questões habitacionais específicas e mais detalhadas.

Em destaque, também, é o fato de não só a comunidade ser objeto de mobilização. Atividades foram propostas para a mobilização interna da prefeitura no sentido de se ter melhores resultados tanto na construção do Plano, mas principalmente na sua operacionalização.

A Secretaria de Planejamento na metodologia sugeriu neste projeto algumas modalidades de mobilização, atendo-se para seu objetivo, público alvo e pertinência, tais como: Reunião para constituição do GAT, Comissões Temáticas, Reuniões Regionais para Obtenção de Dados para Diagnóstico, Mobilização da Estrutura Interna da Prefeitura, Pacto Territorial e, por fim, Seminário Geral.

## **Avaliação das Atividades de Mobilização e Participação Executadas**

### Análise geral do processo

A população residente no município de Simões Filho aparentemente buscou participar dos espaços de discussão e decisão abertos no município. Destaca-se, neste caso, a implementação do Orçamento Participativo na Elaboração da LOA que mobilizou representantes de 22 regiões (Conselheiros e Delegados) para discutir, priorizar e negociar de acordo com a demanda de cada local.

Este fato facilitou a implantação do *Projeto de Mobilização e Participação para a Adequação do Plano Diretor Urbano de Simões Filho*. Foram compensadas as atividades já realizadas (Reuniões da Comissão Temática e Reunião para Constituição do Grupo de Apoio Técnico) por membros da prefeitura e equipe técnica.

### Resultado das Reuniões das Comissões Temáticas

As reuniões das comissões Temáticas aconteceram simultaneamente na sede do SEST-Serviço Social do Transporte/SENAT-Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte de Simões Filho.

### Características da Reunião

### Perfil dos participantes

A reunião foi organizada pela Secretaria de Planejamento Municipal que se responsabilizou por todos os detalhes do evento. Estavam presentes delegados e conselheiros das 22 regiões do Orçamento Participativo, representantes de secretarias da prefeitura, vereadores, vice-prefeito e prefeito.

## Resultado dos Grupos Temáticos

### Grupo - Geração de Trabalho e Renda

#### Dinâmica da Economia Local

- 70% da arrecadação o município é de ICMS das indústrias. (Centro Industrial de Aratu), porém não absorve mão de obra local.
- Tem potencial agrícola, mas está abandonado, sem uma política de incentivo.
- Tem um potencial pecuário (bacia leiteira), mas sem tecnologia e incentivo.
- Comércio existente não é muito forte. Comerciantes vivem apertados, pois os aluguéis e os impostos são muito altos.

#### Dinâmica Econômica Regional

- Produção de Mandioca – que faz a carimã que é vendida para a feira de São Joaquim;
- Artesanato – não é significativo;
- Piscicultura – não é incentivado, tudo por iniciativa do próprio produtor;
- Produção de frutas: caju, acerola, coco, cajá, jaca, manga. – Não existe uma comércio regional, pois não tem como escoar, nem como comercializar;
- Produção de couve – pequena escala;
- Polo Industrial de Aratu;
- A população migra para municípios circunvizinhos para trabalhar.

#### Emprego e Renda

- O polo industrial;
- A prefeitura;

- A população migra para municípios circunvizinhos para trabalhar.

#### Levantamento das organizações políticas/ Sociais/ Culturais/ Esportivas/ Produtivas

- Associação dos Trabalhadores Rurais;
- Associação Comercial;
- Associação das Mulheres;
- Dandara – Companhia de Teatro;
- Fanfarras
- Mapele - Companhias de Teatro;
- Pitanga de Palmares – Festa de São Gonçalo – manifestações folclóricas, bumba meu boi, samba de roda;
- Secretaria de Desporto – funciona e ativamente, organizando vários projetos e programas esportivos;
- Comissão municipal de tripartite – busca o desenvolvimento do município, capacitação de pessoal e financiamento para micro e pequenos empresários.

#### Propostas

- Dentro do planejamento da prefeitura, ver quais obras seriam feitas. Desta forma, já se saberia quais mãos de obra necessárias e assim a capacitação da mão de obra para construção civil também já seria direcionada e absorvida.
- Descentralização dos cursos técnicos, pois a população dos distritos fica sem acesso, até mesmo pela falta de transporte.
- Recuperação do Senai e Cefet.
- Incentivo de instalação de novas empresas, através do incentivo fiscal e da concessão de terrenos dando um prazo de dez anos para a empresa se estabelecer e depois a empresa compra da prefeitura terreno concedido. Além disso, a prefeitura

exigir que a mão de obra seja local e para que isso ocorra se capacita a população interessada.

- Criação de parques comerciais e melhoria dos existentes, com finalidade de ter opção de aluguéis mais baratos em lugares que tenham fluxo.

O José Trindade – começar a ser cobrada alguma taxa de aluguel, por mínima que seja e colocar cotas por tipo de estabelecimentos, pois hoje em dia está cheio de botecos degradando desta forma o local.

O Mercado Municipal – revitalização e não ter apenas lojas populares, ter também lojas âncoras para desafogar o comércio da Avenida Rui Barbosa.

Municipalização do Trânsito, com a finalidade de ter mais arrecadação e gerar mais emprego.

- Atualmente a arrecadação de IPVA e Multa, 80% vai para o estado e só 20% fica no município e com a municipalização isso se inverte.
- Além de que, com a municipalização pode-se criar cargos de guarda de trânsito, muito importante tanto como geração de emprego como para a segurança do trânsito local.
- Criação de Conselhos de Bairros, com a finalidade de organizar cooperativas, tendo como exemplo cooperativas que deram certo.
- Ex: Cooperativa de Transporte, Cooperativa de Flanelas e Trapos.
- Uma sugestão de cooperativa a ser criada foi a de Polpa de Frutas.
- Incentivo a mecanização da agricultura;
- Capacitação técnica para os produtores rurais;
- Melhoria de estradas para facilitar escoamento da produção;
- Dar mais atenção a Casa da Farinha, pois a produção de mandioca da região com a Casa da Farinha poderia produzir farinha própria.
- Capacitação e qualificação de pessoal para inserção no Pólo Industrial de Aratú;
- Organizar o Programa de Atendimento ao Trabalhador (PAT), pois hoje em dia não funciona direito. O PAT tem como objetivo orientar e requalificar os desempregados para que voltem ao mercado de trabalho;

- Criação de um Centro de Capacitação. Nesse centro seria feito um trabalho de pesquisa para saber as necessidades do mercado e assim ser criados cursos já sabendo que esse pessoal seria absorvido.

#### Grupo Gestão e Modernização Administrativa

A Câmara Municipal e a Estrutura Interna da Prefeitura ainda não conseguiram criar canais que facilitem o aumento do contato entre os munícipes e o poder público ocorrido com os avanços alcançados através da mobilização social, principalmente com o advento do orçamento participativo.

- Como o poder público não consegue arcar com todas as demandas da sociedade, pois são muitas, é importante que haja uma descentralização das obrigações, hoje concentradas na Prefeitura.
- O processo do orçamento participativo foi responsável pelos avanços alcançados na esfera da participação popular, aumentando a auto-estima da comunidade e, funcionando como uma ferramenta de negociação de recursos econômicos e prioridades. Como ainda é um instrumento novo, o orçamento participativo precisa ser aprimorado em algumas questões para que futuramente desempenhe um papel ainda maior.
- Os conselhos municipais existentes (Assistência Social, Tutelar da Criança e do Adolescente, Saúde e Educação) não funcionam ainda em sua plenitude. Além disso, outros conselhos deveriam ser montados para que se houvesse um espaço de discussões e tomada de decisão de temas específicos.
- Diante dos avanços da demanda de trabalho para a Prefeitura Municipal, por conta, principalmente, do processo de municipalização, e do conseqüente aumento de sua complexidade, é fundamental que a estrutura da Prefeitura seja adaptada e modernizada.

## Propostas

A Câmara Municipal deve abrir espaço para o direito de resposta e solicitações da comunidade, a proposta deve ser inserida em seu Regimento Interno.

- A Prefeitura necessita de uma ouvidoria, um canal de informação e comunicação entre a comunidade e poder público. O Balcão do Cidadão que está sendo encaminhado pelo poder público municipal resolveria a questão.
- Os funcionários da Prefeitura devem ser capacitados para melhorarem o atendimento ao público.

A prefeitura deve ser mais articulada e organizada no sentido de poder arcar com as questões reivindicadas pela comunidade.

- Deve ser realizado um trabalho de avaliação interna da Prefeitura para verificação do desempenho de sua estrutura de trabalho e serem corrigidos os problemas encontrados.
- Fortalecimento das parcerias entre a sociedade organizada e o poder público.
- Capacitação para os dirigentes de associações poderem regularizar juridicamente as entidades que participam, aumentando as possibilidades de se formalizar parcerias.
- Esclarecimento para toda a comunidade municipal do papel de cada um dos agentes sociais engajados, que em muitos momentos confundem as atribuições dos delegados e conselheiros do orçamento participativo, dos agentes de promoção social e dos dirigentes de associações comunitárias.
- Alguns delegados e conselheiros não desempenham seu papel adequadamente, prejudicando a representação de sua região. Diante disso, é importante que seja criado um instrumento eficaz de se fiscalizar e substituir tais representantes.
- Os conselhos que não estão funcionando, como o Tutelar da Criança e do Adolescente, precisam voltar a se rearticular. É necessário se avaliar o porquê da desarticulação através de avaliação e reestruturá-los novamente.
- É necessário que sejam criados o Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Transporte, por conta da dimensão dos problemas municipais nestes setores.

- Os servidores da Prefeitura precisam de capacitação, além de um plano de carreira para todos os cargos.
- A informatização (instalação de sistemas de informação, hardwares e capacitação) deve ser implementada de forma ampla e viável.
- Implantação de procedimentos para mudança de cultura, que viabilizará os avanços da parte tecnológica e de participação comunitária.
- Deve ser instalados um *call center* para que alguns serviços prestados pela prefeitura sejam mais eficientes, tais como: alvará de obra, carteira do idoso, IPTU, recursos humanos, certidões, tributos em geral, protocolos.
- Instalação de barreira eletrônica em alguns setores da prefeitura para que os trabalhos não sejam prejudicados com o excesso de pessoas circulando.
- Melhoria nos procedimentos de fluxos dos documentos/informação.
- Aumento da integração entre as Secretarias Municipais.

#### Grupo de Infraestrutura Urbana

##### Rede de energia / Iluminação pública

- Em alguns locais há a necessidade de ampliação da rede.
- Muitas casas com ligações irregulares (“gatos”)
- Iluminação pública precária. Falta posteação.
- Falta de manutenção do sistema de iluminação pública, principalmente nas áreas mais afastadas do centro.

##### Pavimentação

- Em alguns bairros há pavimentação nas vias principais, mas muitas transversais e vias secundárias não apresentam nenhum tipo de pavimentação.
- Falta de manutenção. Em alguns pontos o asfalto desfez-se completamente.

### Encostas

- Existem áreas de risco de desabamento que não estão recebendo os devidos cuidados. Em algumas áreas esse problema é pontual, mas em outras, a exemplo das áreas 02, 14 e 15, o risco de desabamento se constitui na principal reivindicação da comunidade, dada à dimensão da zona de risco.

### Sistema de Transporte

- Os veículos rodam nas praças e via principais. A população precisa se deslocar para pegar o transporte, prejudicando principalmente crianças e idosos.
- Faltam ônibus para Salvador, principalmente para as linhas Calçada, Terminal da França, Itagira e Pituba. Em algumas áreas é necessário pegar dois transportes para ir a Salvador.
- O transporte intramunicipal também é falho; há transporte para o centro, mas falta uma melhor comunicação entre os outros bairros.
- Baixa qualidade do serviço prestado; existem poucos ônibus, sendo a maior parte da frota constituída por vans e kombis. Os veículos rodam lotados e muitas vezes atrasam. A comunidade também se queixa dos motoristas e cobradores, principalmente no tratamento dispensado aos idosos.
- Monopólio do transporte: a mesma empresa atua no município há 10 anos. Não há concorrência que possa vir beneficiar a população quanto ao custo de tarifas e à qualidade do serviço prestado. O monopólio também contribui para o desemprego, pois não há abertura de novos postos de trabalho.

### Uso e Ocupação do Solo

- Faltam áreas e equipamentos públicos destinados ao lazer da população, assim como postos médicos e policiais. Há carência de praças e jardins, e também de equipamentos esportivos, principalmente nas áreas mais afastadas do centro. No centro há boa infra-estrutura, mas falta um parque.

- Muitas áreas dispõem de creches, mas esses serviços não funcionam adequadamente. As instalações são precárias e muitas vezes não conseguem atender à demanda.

Em muitas áreas não há escolas de 2º grau; mas este não se constitui num problema grave, pois a prefeitura oferece transporte escolar gratuito para a população.

- Faltam telefones públicos. No centro esses equipamentos existem em grande quantidade, mas nos bairros afastados eles são escassos e muitas vezes estão instalados em estabelecimentos comerciais. Quando o estabelecimento fecha, a população fica privada do serviço, necessitando andar grandes distâncias para telefonar.
- Nas áreas mais afastadas o comércio é fraco. Muitos produtos só são encontrados no centro de Simões Filho, ou então em Salvador e cidades vizinhas.
- Grande incidência de construções irregulares.

#### Propostas

- Ampliação da rede energia e melhora dos serviços de manutenção da iluminação pública, visando oferecer um serviço de qualidade a todas as áreas do município.
- Ampliação das frentes de pavimentação e melhora dos serviços de manutenção prestado à comunidade.
- Desenvolver um programa de contenção de encostas em áreas críticas.
- Substituir as vans, topics e kombis por microônibus, a fim de aumentar a capacidade dos veículos e o conforto dos passageiros.
- Abrir concorrência para que outras empresas possam explorar o transporte urbano, gerando benefícios diversos para a população.
- Criar novas linhas de ônibus internas e também linhas para Salvador e centros urbanos vizinhos. Aprimorar as linhas existentes, redefinindo rotas e pontos de parada.

- Melhorar a fiscalização dos serviços prestados, principalmente quanto aos horários e à conduta dos motoristas.
- Construção de estações de transbordo.
- Construção de baias e estacionamentos em áreas comerciais, a fim de desafogar o trânsito nas vias de maior fluxo.
- Construção de áreas de lazer, como praças, parques, jardins e quadras esportivas.
- Recuperar os equipamentos públicos, procurando diversificar o uso dos espaços que hoje se encontram sub-aproveitados.
- Aproveitar instalações já existentes, e que estejam sendo subutilizadas, (como escolas, centros, associações, etc.) para o desenvolvimento de atividades culturais diversas.
- Criação de sub-centros comerciais.
- Construção de postos e módulos policiais, e utilização do sistema de ronda, principalmente à noite. Integrada a isso, a comunidade sugeriu, também, uma política educacional voltada para a segurança pública, visando à formação de bons profissionais, que tragam segurança e confiança à população.

#### Grupo Identidade Cultural

- Em Simões Filho I existe muita violência (garotos de 13 e 14 anos no crime), ocasionada pela falta de atividades. A localidade precisa de mais incentivos à cultura, ao esporte e ao lazer;
- A comunidade de Mapele precisa de instrumentos musicais para projeto na região (moradora vem tentando junto à Prefeitura);
- Faltam espaços (núcleos, centros culturais – inclusive dentro das escolas, centros, etc.) nas comunidades para desenvolver atividades culturais (oficinas de dança, música, artes, etc.);

- Faltam regulamentação e incentivo da Prefeitura para proteger composições musicais, evitando plágios;
- Ver manifesto da identidade cultural (outros pontos).

#### Propostas

- Lei Municipal revista e cumprida: revitalização da Bica de Santa Luzia, Capela de São Miguel, Sobrado Magalhães (em ruínas), Estações de Mapele e Góes Calmon, Cerâmicas do Bomfim, Bueiros de Cotegipe e Engenho Novo.
- Implantação de Projeto para levar cultura para as comunidades (ex. caminhão baú e “Pálio Móvel” – Teatro, poesia, música, dança itinerante, cinema itinerante).

#### 3.11.1.1.2.2.5 Grupo Saneamento Básico e Meio Ambiente

- Falha na fiscalização do Poder Público tanto na questão de infra-estrutura como nas questões ambientais e de transporte.
- Abastecimento de Água Irregular em algumas localidades como Pitanguinha, CIA I
- Abastecimento de água com problemas em Dambe e em algumas localidades rurais do município.
- Rede de esgoto incompleta ou inexistente em boa parte do município.
- Regiões como o Centro e Ponto de Parada onde o Programa Baía Azul foi executado apresentam hoje problemas de suporte da rede instalada devido às instalações posteriores às obras, ajudando ao mau funcionamento da Estação de Tratamento implantada em Simões Filho I que devido à falta de manutenção está inoperante ou operando precariamente, lançando os efluentes domésticos diretamente nos rios.
- Áreas particulares tipo ferro velho e depósitos abandonados funcionando como vetores de doenças.
- Poluição dos rios e da Baía de Aratú onde há a existência de mangues.
- Muitas nascentes dos rios poluídas: Rios em Mapele, São João, Pitanguinha, etc. Existem fontes no fundo de áreas particulares.

- Nascentes “bananal” e Pq. Continental sofrem poluição por dejetos de lavagem e troca de óleo da Empresa Litoral Norte.
- Falta de fiscalização da prefeitura das atividades de abastecimento de água e rede de esgoto e manutenção que é de obrigação da EMBASA.
- O Baía Azul realizou obras apenas em alguns bairros (Centro, Ponto Parada, até Simões Filho I), apresentando uma ETE no Pinicão, que funciona precariamente e apresenta instalações recentes clandestinas que promovem a sobrecarga do Sistema.
- Coroa da Lagoa hoje César Borges – Há 17 anos era um bairro aprazível porem hoje há poluição e ocupação desordenada onde ocorrem freqüentes alagamentos. Há 8 anos os peixes começaram a morrer. Com as obras de drenagem executadas no local os alagamentos foram reduzidos.
- Simões Filho I – As ruas da parte baixa junto ao Riacho afluente do Joanes, quando chove as águas invadem as casas com esgotos.
- Tanque do Coronel – Era uma área de mata que foi devastada para construção de loteamento popular com 710 casas sem rede de esgoto aonde tudo vai para o Tanque do Coronel além de receber a rede de esgoto de outras localidades como Vida Nova e parte do CIA I e CIA II. Aumento do índice de doenças transmitidas pela água contaminada e pelos vetores atraídos pela poluição.
- A coleta de lixo é irregular, o lixo fica exposto na rua e quando chove é levado para a lagoa. Muitos moradores estão aterrando as margens da lagoa com lixo e entulho para ampliar ou construir suas casas.
- As lagoas produzidas pelas barragens na via CIA-Aratu encontram-se contaminadas pelo despejo de efluentes industriais.
- Inexistência de Código municipal de Meio Ambiente, existe apenas alguma alusão as questões ambientais na Lei Orgânica Municipal.
- Algumas áreas como as comunidades ribeirinhas do Manguezal em Mapele não possuem coleta de lixo devido à dificuldade de acesso.
- Abastecimento de água em Simões Filho I com problemas de encanamento da rede de esgoto e de abastecimento o que provoca a contaminação, moradores

foram surpreendidos ao abrirem as torneiras e receberem esgoto doméstico ao invés de água potável.

- Falta de manutenção da rede, canos danificados jorram água por dias nas comunidades sem que a EMBASA tome providências.
- Abastecimento de água é irregular falta água durante horas do dia em quase todo o município, nas casas q não tem caixa d'água ficam sem água.
- No bairro Major Tapioca o calçamento está cheio de ondulações devido a obras de recuperação da rede de água feito pela EMBASA. A EMBASA alega que obrigação da prefeitura tapar os buracos feitos durante a manutenção da rede.
- No município existe extração clandestina de arenoso que provoca em alguns casos o assoreamento dos mananciais. Essa extração irregular ocorre tanto por parte da própria comunidade que extrai nas proximidades de suas propriedades como com caçambeiros a serviço da Prefeitura Municipal.
- Fabricas de adubo de ossos em Snt. Antonio do Rio das Pedras, região dos Eucaliptos e na Via Periférica II produzem poluição atmosférica que desvaloriza esses locais.
- RDM provoca poluição atmosférica e das águas com o despejo de resíduos industriais.
- Falta de educação da comunidade que depreda os aparelhos públicos instalados para beneficio dela.
- Utilização de explosivos para a pesca.
- Destruição dos manguezais pelos próprios pescadores e marisqueiros.

#### Propostas

- Implantar, capacitar e aparelhar secretarias para realização de fiscalização. Criação de programa integrado de fiscalização de forma que os fiscais de transito possam acionar os fiscais ambientais, por exemplo, quando identificarem uma questão durante uma blitz.
- Criação de Código Ambiental Municipal e sua aplicação.
- Adequação das ações das outras secretarias às regulamentações ambientais.

- Criação de uma Central Única de Denúncias, Reclamações e Solicitações que permita à comunidade o acompanhamento dos processos de forma ágil e clara.
- Ampliação da rede de esgotamento sanitário para as outras áreas do município
- Manutenção e fiscalização das redes e das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE's) existentes no município
- Amplo Programa de Educação Patrimonial e Ambiental no Município, com inclusão de matérias específicas na rede curricular municipal.
- Estimular a formação de cooperativas de catadores ou incentivar as iniciativas já existentes no município realizando convênios com estas para a implantação e execução de Coleta Seletiva no Município.
- Formação de Parceria com Polícia Civil, Militar, Ministério Público, Juizado de Menores, etc. para realização de Campanha Educativa e cumprimento da Lei Municipal que regulamenta a Emissão Sonora.
- Reforçar a fiscalização de obras de forma a controlar as invasões de áreas de proteção
- Promover trabalhos de pesquisa e cadastramento ambiental para dar subsídios à delimitação de áreas de ocupação e áreas de preservação.
- Disponibilização de coletores fixos nas localidades e programa de higienização desses coletores e das praças.
- Programa de coleta de lixo com carrinho de mão para atender as localidades onde o acesso do caminhão não é possível.
- Ampliação da coleta com caminhão em algumas localidades e ruas.
- Revitalização de áreas ambientais que tenham importância cultural ou uso para lazer como o Bica do Milagre de Santa Luzia, o Tanque do Coronel, Coroa da Lagoa, Cachoeira do Lobão, etc.

## Grupo Inclusão Social

- Órgãos competentes pelo aspecto inclusão social não proporcionam meios para tal e quando é realizado não há divulgação para as comunidades (Ong's, Associações, Entidades parceiras – igrejas);
- Os Cursos promovidos pela Prefeitura não atendem a grande parte da parcela de Simões Filho.

## Propostas

- Descentralizar Informação – maior divulgação dos programas assistencialistas;
- Descentralizar Cursos promovidos pela PREFEITURA;
- Implantação de Políticas Sociais colocando o SER HUMANO como agente transformador:
- Centros de recuperação e convivência para crianças/ adolescentes/ idosos por regiões e os existentes devem ter maior apoio dos órgãos públicos;
- Centros de capacitação com cursos profissionalizantes, formação digital, oficinas, esporte, lazer (itinerantes). Obs.: Um centro pode servir a várias regiões e os membros da comunidade serão os agentes multiplicadores (Zonais);
- Proporcionar meios e políticas a fim de criar cooperativas que valorizem aspectos peculiares de cada região. Ex.: Aratu – Mariscos / Pesca, Palmares – Piaçava, Simões Filho I – reciclagem de Embalagens, Loteamento Santo Antonio – Artesanato;
- Fiscalização do Poder Público e da População dos convênios firmados com as associações.

## Grupo Educação e Cidadania

- Escolas sucateadas nos distritos e bairros periféricos;
- Má distribuição da merenda escolar e ausência de mantimentos e cardápio;
- Inoperância e falta de oficialização dos conselhos municipais;
- Falta de projetos esportivos e culturais;
- Falta de áreas específicas pra atividades esportivas;
- Falta de divulgação dos Eventos Culturais;
- Carência de segurança nas escolas e localidades;
- Despreparo dos Comissários de Menores e policiais para lidar com os jovens e adultos;
- Transporte Escolar é caro, ineficiente e de péssima qualidade.

## Propostas

- Promover parcerias e convênios com Instituições Públicas e Privadas para concessão:
  - Revitalização da unidade do SENAI;
  - Cursos Profissionalizantes;
  - Cursos de iniciação profissional;
  - Estágios remunerados.
- Atendimento integral aos alunos do Ensino Fundamental, proporcionando assistência pedagógica, artística, esportiva, recreativa, digital e alimentícia;
- Levar para as escolas assuntos como: Orçamento Participativo, Plano Diretor, Conselhos, etc.;

- Implantação de Políticas de educação para preservação do Patrimônio Público (Cultural e Natural);
- Adequação das Unidades Escolares às necessidades das Comunidades;
- Capacitação dos trabalhadores em educação para suas respectivas funções;
- Construção de um Centro Municipal de Capacitação dos Trabalhadores em Educação;
- Capacitação dos Policiais e Comissários de Menores para lidar com o povo;
- Reparelhamento e manutenção das Unidades Escolares;
- Adequação das matrizes curriculares às necessidades da Comunidade;
- Oficialização e revitalização dos Conselhos Municipais em especial dos Conselhos relacionados à Educação, observando os critérios da Legislação vigente;
- Concurso público imediato para os trabalhadores em Educação;
- Elaboração de Projetos que favoreçam a inserção da comunidade nas escolas (Colônias de Férias);
- Escola de ensino Superior no Município – fomentar convênios com as instâncias Estadual e Federal para financiamento do ensino superior na nossa Comunidade (PROUNI, Fap - Universitário).

## Grupo Saúde

### Propostas

- Implantar ouvidoria;
- Disponibilizar ambulância equipada do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) 24 horas;
- Cobertura de 100% de PACS e PSF para o Município;
- Coleta de exames laboratoriais descentralizados;

- Horário de funcionamento das unidades de saúde de 08h00minh as 17h00minh com atendimento de urgência;
- Agendamento de consultas para mesma semana;
- Campanha municipal para eliminação de sarna humana e pulgas pela vigilância sanitária;
- Disponibilizar ultrassonografia no hospital para casos de emergências;
- Planejamento familiar em todos os bairros;
- Atendimento 24 horas de urgências odontológicas;
- Supervisão do PSF na cobrança do cumprimento de horários e que não faltem medicamentos;
- Centro de terapias alternativas (Homeopantias, etc.);
- Diminuir o tempo de espera do atendimento no hospital;
- Coleta regular de lixo hospitalar nas unidades de saúde;
- Cobertura de proteção para área de marcação de consultas do centro de especialidades Dr. Sérgio Macedo (Anexo);
- Construção da Unidade de Saúde de Cristo Rei;
- Disponibilizar serviço de Oncologia;
- Separar o PSF de São João das Escolas;
- Humanizar atendimento dos Médicos e Enfermeiras;
- Disponibilizar Ultrassonografia Transvaginal no Anexo;
- Centro Pediátrico no Hospital.

### Plenária Final

Após a realização dos trabalhos em grupo, aconteceu uma plenária onde todas as avaliações e propostas foram lidas para o conjunto dos participantes. Neste momento, foi aberto um espaço para que os participantes pudessem inserir outras

questões ainda não levantadas pelos grupos temáticos. As questões levantadas estão listadas a seguir:

- Necessidade de Guarda de trânsito;
- Implantação de transporte coletivo linha Mapele-Pituba;
- Transporte para o centro de S. Filho (facilitaria as compras no centro comercial municipal - aos sábados, saindo 8:00h, passando por Ilha de São João, Aratu, Mapele, Santa Luzia, Cotegipe);
- Inventário Botânico;
- Instituição do Conselho do meio ambiente;
- Transporte coletivo Góes Calmon – Barra/Ondina/Pituba/Terminal da França/Camaçari;
- Divulgação das obras do OP a serem executadas;
- Valorização das mulheres;
- Transporte extra aos domingos e feriados para as áreas de lazer (saindo também dos bairros);
- Inclusão da Caixa d'água, localizada no fundo do Central, na relação de monumentos do município;
- Controle da Poluição sonora;
- Fortalecimento do Conselho Municipal de Saúde – está com deficiência, mas funciona.
- Implantação de Cursos Profissionalizantes;
- Caravana do OP nas comunidades, juntamente com o Prefeito (durante as discussões do PDDM);
- Infraestrutura na zona rural do município (os trabalhadores produzem, mas as estradas não permitem o escoamento);
- Inclusão digital para os jovens carentes e portadores de necessidades especiais;
- Construção do Centro de Apoio Cultural Local;
- Política de conservação do Patrimônio Público;

- Política de educação para o lixo;
- Escolas devem abrir espaço para cultura;
- Implantação de Centro pediátrico
- Excluir as salas multiseriadas no município;
- Fazer um cadastramento dos professores da rede municipal;
- A Praça da Bandeira foi reformada sem planejamento - não existem sanitários públicos, melhorar esta situação;
- Implantação de delegacia da Mulher;
- Exigir a presença de todos os secretários nos encontros do OP;
- Realizar curso de capacitação para delegados;
- Inclusão nas escolas da discussão sobre OP, PDDU, Lei Orgânica, Estatuto da cidade, etc.;
- Rever o contrato da empresa Litoral Norte;
- Empacotador nos supermercados é lei e não é cumprida no município;
- Recuperação de detentos – Capacitá-los durante o cumprimento das penas;
- Ausência de segurança nos bairros mais carentes e distantes do centro;
- Transporte Alternativo – Cheio demais principalmente para os bairros mais distantes;
- Implantação de retorno da frente da Avon;
- Inclusão digital nas escolas;
- Colocação de telefones públicos fora de bares e pontos comerciais para melhor atender a população;
- Implantação de Política voltada para a terceira idade.

## 4 AGENDA PROPOSITIVA

### 4.1 TECNOLOGIA SOCIAL

Habermas (1996) defende uma verdadeira soberania popular e através de seu modelo deliberativo explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo. O objetivo do autor é apresentar as condições para a gênese legítima da lei, em um esforço heurístico dedicado a pensar formas mais robustas de práticas democráticas. A chave fundamental destacada por Habermas seria a troca de razões entre os agentes do jogo político, fomentada pela instauração de processos discursivos que tenham a capacidade de reverberar sobre a estrutura estatal.

Para Dryzek (2007), a democracia deliberativa constitui a área mais ativa na teoria política contemporânea e há também um interesse crescente em incrementar o componente discursivo na execução cotidiana das atividades políticas. Essa tendência também se refletiu nos estudos de internet e política, que devotaram grande importância às análises sobre como as ferramentas digitais de comunicação e informação poderiam auxiliar a criação de uma democracia mais deliberativa ou, simplesmente, como ajudariam aos cidadãos a se engajarem em uma deliberação pública de qualidade.

Já que a internet permitiria às pessoas conversarem entre si e ouvirem vários pontos de vista, não havendo limitações de tempo ou espaço, ela poderia ser usada para expressão política, deliberação e até para a tomada de decisões (DAVIS, 2005).

São diversos tipos de design de software que podem ser criados com a intenção de valorizar mais ou menos a participação popular, a conversação cívica ou a promoção de informação no ambiente digital, refletindo, por sua vez, o comportamento do agente político responsável pela criação do espaço (GOMES, 2005; MARQUES, MIOLA, 2007; MARQUES, 2008; JENSEN, VENKATESH, 2007; SALTER, 2004).

O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte em 2006 alcançou 172.938 participantes, o que representou em torno de 10% do eleitorado da cidade e um número cinco vezes superior aos participantes do Orçamento Participativo presencial do mesmo ano (OPD, 2006; PBH, 2007).

Como produto dessa pesquisa, temos em anexo o modelo de um **roteiro-guia** para orientar o controle social dos cidadãos de Simões Filho sobre o processo de elaboração e execução do Planejamento Urbano.

Acredita-se que esse roteiro poderá servir, no futuro, para a criação de uma plataforma que permitirá aos cidadãos enviar as prioridades para votação dos Planos Participativos, através da internet, acompanhar em tempo real (*on line*) a implementação das prioridades definidas pela sociedade, bem como monitorar e avaliar efetivamente a prestação de contas das ações eleitas.

## 4.2 IMPACTOS

Em relação aos munícipes e aos conselheiros, a proposta da Tecnologia Social contribuirá para o fortalecimento do controle social, pois poderá despertar o interesse e curiosidade dos munícipes para a necessidade de monitorar e avaliar permanentemente o planejamento e gestão urbana.

Considera-se, ainda, como impacto relevante do estudo a identificação das prioridades eleitas no Plano que não foram cumpridas.

Pode ser destacado também como impacto positivo do estudo a aplicação de metodologia desenvolvida pela Escola de Administração da UFBA (EAUFBA), tendo em vista contribuir para uma maior aproximação da universidade aos problemas concretos da sociedade.

Na Escola de Administração da UFBA, tive a oportunidade em 2014 como instrutor de inserir no conteúdo do programa de **Formação de Gestores Municipais do Programa Rede de Inovação em Gestão de Turismo da SETUR BAHIA** - no

Eixo Temático Novos Processos e Instrumentos de Gestão Pública, como atividade prática, a análise da proposta do roteiro da Plataforma de Controle Social desenvolvida pela TGS na pesquisa.

Vale salientar, como relevantes, frutos das visitas aos dois territórios onde foi realizada as Residências, foram deliberadas duas Cartas de Parceria Institucional, uma da Diretoria de Planejamento e Orçamento do Município de Lauro de Freitas e a outra da Secretaria Municipal de Planejamento de Simões Filho junto ao Programa de Estudos Aplicados em Administração Política – PROAP, da Escola de Administração da UFBA, que se encontram em anexo a essa pesquisa.

No âmbito profissional cabe destacar que o estudo de novas tecnologias de gestão social trouxe um valor adicional mensurável tendo em vista que estou atuando como Gestor de Planejamento junto as Políticas e Programas do SUAS, no Município de Salvador.

Em síntese, o desenvolvimento da pesquisa permitiu desenvolver competências teóricas e técnicas principalmente com o aprofundamento das **teorias da administração política e de planejamento e *gestão de desenvolvimento territorial***.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi atingido parcialmente, uma vez que a capacidade de gestao democratica da gestão municipal foi analisada se limitando a verificação das variáveis da metodologia sugerida.

Os resultados desta pesquisa possibilitam constatar que mesmo o poder executivo municipal, mobilizando e realizando as plenárias na elaboração do plano com a sociedade civil, a efetividade a qualidade da participação foi incipiente. Esse fato é confirmado nas ações e programas analisadas na proposta do projeto de lei do PPA 2006/2009 enviado a Câmara Municipal e ainda no resultados dos questionários aplicados, que de forma resumida :

- 1) Interesse : dos agentes politicos, secretários e vereadores, 60% confirmaram que participaram das plenárias por força de obrigação da função. Dos conselheiros, 55%, compareceram as plenarias por orientação de lideres politicos locais. Dos membros das organizações não governamentais, 70% confirmaram a presença mediante assinatura de listas e atas, mas não ficaram até as conclusões dos trabalhos ;
- 2) Motivação : em geral, 90% responderam que o principal motivo que os levaram as reunioes da elaboração do Plano Diretor em 2006 são necessidades da rua e bairro ;
- 3) Autonomia : 85% dos conselheiros da amostra indicaram que tiveram autonomia para falar o que o pensavam nas reunioes. Dos agentes politicos, secretários e vereadores, somente 20%. Já os membros de de organizações nao governamentais esse percentual ficou em 20% ;
- 4) Maior qualidade nos gastos : Dos conselheiros, 95% admitiram que os recursos eram mal aplicados no território ; dos agentes politicos, 10% afirmaram falta de qualidade nos gastos e 90% dos membros das organizações nao governamentais a baixa capacidade de investimento da Prefeitura.

Já em relação aos objetivos, verificamos que a Prefeitura Municipal executou algumas ações para a mobilização e fortalecimento da participação popular com foco maior na zona urbana da cidade. Foram utilizados meios de divulgação como :

outdoor ; anúncios em rádios locais ; mídia em carro de som nas ruas ; faixas e banners nas ruas do centro da cidade/sede ; distribuição de cartilhas e folders informativos ; ofícios expedidos as organizações não governamentais cadastradas nos conselhos municipais ; convites expedidos aos secretários municipais e vereadores, etc.

No que tange as prioridades eleitas e inseridas no Plano, confirmamos na lei aprovada : no eixo de Infra-Estrutura, a ampliação da rede de iluminação pública e pavimentação de vias públicas e no eixo Uso e Ocupação do Solo foi alocada a ação que propõe a substituição de vans, topics e kombis por micronibus. Destas ações, todas 03 ações foram implantadas entre os anos de 2006 e 2012.

Em relação à tecnologia social foi desenvolvido um instrumento que tem por finalidade orientar e implantar o processo de elaboração e execução do Planejamento Urbano.

O Plano Diretor Participativo Municipal de Simões Filho aprovado em 2006 foi o primeiro instrumento de real intervenção no planejamento urbano local, apesar de em 2001 já ter havido a aprovação de uma legislação urbana e ainda em 2006 ter sido implantado pela Prefeitura a metodologia de Orçamento Participativo para elaboração da LOA 2006, porém sem registros de avanços e resultados concretos.

Salientamos que o PDPM não é remédio para as dificuldades e problemas do espaço urbano local, pois não tem esse poder de solução, modificação, mas um indicativo desse objetivo que pode avançar e evoluir progressivamente, aliado a compatibilização de outras políticas e instrumentos na gestão social do território. A consolidação dessas ações é natural, visto que existem conflitos que transpassam as relações sociais, contendo interesses que não são compatíveis. Nesse trabalho, no ano de 2014 percebemos a distancia e ausência do envolvimento da população no acompanhamento e cobrança das prioridades aprovadas em assembleia em 2006.

O modelo de participação fixado pelo Estatuto das Cidades exige que os gestores compreendam a formatação do modelo de mobilização, tendo em vista que os setores continuamente subjugados pelo conhecimento técnico ficaram sempre de fora da discussão dos planos diretores construídos por todo o Brasil. Trata-se de um exercício democrático que não se constrói da noite para o dia; é preciso

efetivamente construir a própria mudança de atitude de cidadãos e principalmente de gestores.

Esse Plano Diretor aprovado em 2006 concebe um conjunto de eixos que excedem o conteúdo mínimo exigido pelo Ministério das Cidades, mas pouco eficaz. As intervenções estimadas nessa política demonstram um direcionamento para o desenvolvimento das áreas urbanas, não priorizando o capital importantíssimo da área industrial, gerador de renda do território.

Acerca do cunho da natureza de instrumento técnico, o Plano pesquisado evidencia a disputa social e política da sociedade de forma muito acentuada, por ter sido naquele momento, um canal efetivo de inserção de demandas, porém sem acompanhamento e o controle após sua implantação.

No tocante ao desenvolvimento e fortalecimento do capital técnico, o plano proporcionou a Secretaria de Planejamento a idealização de um banco de dados com informações cartográficas, sócio econômicas, ambientais, que poderão auxiliar a construção de políticas futuras.

O Estatuto da Cidade não exige penalidades aos entes que não efetuaram o prazo de execução e também não atenta mecanismos de acompanhamento. Dessa forma, verificamos que entre 2006 e 2012, O Plano aprovado não foi implantado em conformidade com o que ficou estabelecido, sofrendo alterações intempestivas e sem nenhum retorno a sociedade.

Do ponto de vista econômico, a falta perspectiva de ordenação espacial compromete a oferta de áreas ou setores para demanda de novos investimentos no município. Nas áreas já ocupadas a falta de definição do ordenamento espacial limita as melhorias para investimentos com adequação de mobilidade e acessibilidade.

A publicização das informações significativas ao município, a criação de instrumentos de democratização e transparência, incluindo conselhos gestores deliberativos, audiências públicas, assembleias e conferências, necessárias ao cumprimento do princípio da participação da população e da gestão democrática da cidade também são fundamentais na condução do plano.

Essa pesquisa não se exaure aqui, vem desvelar a ausência de estratégias concretas visando a aceleração do ritmo das ações de modernização e

democratização dos municípios, os quais tem revelado uma baixa capacidade de avançar nessa direção.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade. Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2001.

CALMON, Kátya M. N. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, 1999, 19: 3-70.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de Planejamento e Gestão da Política Urbana: um bom momento para uma avaliação. In: **Planos Diretores Municipais – Novos conceitos de planejamento territorial**. Orgs. Laura Machado de Mello Bueno & Renato Cymbalista. São Paulo: Ed. Annablume, 2007. 292p.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000; 2001; 2006. Cidades@**. Disponível em:< <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: nov. 2014.

FEDOZZI, L. Práticas inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Curitiba: 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUERIDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas: um quadro de referências teórico**. São Paulo: IDESP, 1986.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I e II, 1997.

MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SIMÕES FILHO. **Plano Plurianual 2006/2009, Lei nº 705/2005 de 30 de novembro de 2005.** 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo Municipal, Lei nº 724/2006 de 19 de dezembro de 2006.** 2006.

RUA, M.G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias.** São Paulo: Mimeo, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, set./out. 2001.

\_\_\_\_\_. **A administração política como campo do conhecimento.** São Paulo: Hucitec, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.4, jul./ago. 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.4, jul./ago. 1993.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo. 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

**ANEXOS**

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2005b.

CARDOSO, Ana Cláudia; CARVALHO, Guilherme (Orgs). **Planos diretores participativos: experiências amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COHN, Amélia. Os Governos Municipais e as Políticas Sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA -BAVA, Silvio (Orgs). **Os Desafios da gestão Municipal Democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortes, 2002.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

CORDIOLI, Sérgio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2005.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. SIDOU, Beatriz – tradução. Brasília: UnB, 2001.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado – URBANISMO**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1984

LACAZE, Jean Paul. **Métodos do Urbanismo**. 1990. APPENZELLER, Marina. 2. ed. Campinas - SP: Papirus Editora, 2001

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1901. FRIAS, Rubens Eduardo. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Centauro, 2006