

# PLANO DIRETOR URBANO, DA PROPOSIÇÃO À PRÁTICA: UMA EXPERIÊNCIA DE CAMAMU

INDAIRA BRAGA<sup>1</sup>

LILIANE FERREIRA MARIANO da SILVA<sup>2</sup>

## Resumo

Este estudo buscou avaliar o processo de inserção da participação popular na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camamu 2001. Os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta dos dados foram à pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas com a comunidade local e técnicos envolvidos com o processo. O trabalho foi estruturado em cinco partes: a questão da participação social, destacando-se a sua importância para o planejamento e gestão urbana e os obstáculos para sua obtenção; um breve histórico sobre o planejamento urbano no Brasil, suas etapas e a sua relação com os momentos históricos, políticos e sociais; descrição sucinta e análise sobre o Programa de Administração Municipal e desenvolvimento de Infra-estrutura (PRODUR); caracterização do Município de Camamu, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camamu, e finalmente a conclusão sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento de Camamu podendo-se apontar vários itens sobre a importância de reflexões sobre processos. Com isso, os novos planos poderão evitar cometer os mesmos erros. Assim, renova-se a esperança de eximir, ou ao menos diminuir, o abismo entre o discurso do planejamento participativo e a prática.

**Palavras Chaves:** Participação Social, Planejamento Urbano, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

## Resumé

Cet étude a évalué le processus d'insertion de population dans l'éla-

boration du Plan du Développement Urban de Camamu, 2001. Les procédures méthodologiques utilisés ont été la recherche bibliographique et documental et l'entrevue avec de techniques qu'on participé du processus. L'étude a été structuré en six parties: la question de la participation de la population social, cet à dire son importance pour la planification et gestion urbaine e les entraves pour son arrivé ; un bref historique sur le processus de planification urbaine au Brésil, ses étapes, et les rapports avec les moments historiques, politiques et sociaux ; description résumé du programme de Administration de la Municipalité et Développement de l'Infrastructure (PRODUR) ; la caracterization da la municipalité de Camamu, le Plano du Développement Urban de Camamu ( PDU), et finalement la conclusion sur le processus d'élaboration du PDU. Cettes réflexions permettrons éviter ou moins diminuer les erreurs comu, et renouveler l'espoir de réduire les distances entre le discours et la pratique de la planifications participatif.

**Mots Clefs:** Participation Sociale. Processus de Planification. Plan Directeur de Développement Urbain.

JEL: R52.

## Participação Social

Segundo Bordenave (1983), a participação é inerente à natureza social do homem tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos até as associ-

ações, partidos políticos e outras organizações sociais de hoje.

A participação na gestão da cidade tem caráter e alcances diferenciados dependendo dos setores de classe participante, das formas organizativas, do tipo de mobilização e das conjunturas sociais e econômicas (MEDINA, 1990).

Os processos participativos podem ser úteis para atingir significados diferentes como: facilitar o crescimento de consciência da população; fortalecer seu poder de reivindicação e prepará-la para adquirir mais poder na sociedade; promover a eficiência e sustentabilidade de programas e projetos através da consulta aos segmentos diretamente afetados; proporcionar resoluções de problemas que seriam impossíveis de serem resolvidos de forma individual, como problemas sociais; favorecer a transparência administrativa; estimular a conexão entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas fortalecendo a competitividade sistêmica do país ou região; e consolidar as identidades regionais (identificação de uma população com um determinado território), o que facilita a construção de consensos básicos entre os atores sociais favorecendo o desenvolvimento.

Entretanto são muitas as dificuldades para uma efetiva participação social no processo de planejamento. Tais dificuldades ou obstáculos, por vezes, podem até inviabilizar o processo participativo, de forma que ele

<sup>1</sup> Urbanista.

<sup>2</sup> Doutora em Urbanismo. e-mail: liliane@lognet.com.br

“ No Brasil, a maioria da população não possui hábito de participar da gestão e do planejamento da cidade. ”,

nem se inicie, ou caso tenha se iniciado, a comunidade pode ser levada ao desânimo ou à frustração e conseqüentemente à desmobilização. As características socioculturais (renda, escolaridade, cultura, organização social, características políticas) influenciam no sucesso de práticas participativas. Tais características, por sua vez, estão relacionadas a determinantes históricos. “A falta de espaço para participação não é o problema principal, mas apenas o ponto de partida para entender a correlação de forças que se configura numa tendência histórica de dominação” (DEMO, 2001). No Brasil, a maioria da população não possui hábito de participar da gestão e do planejamento da cidade. Em geral, isto seria reflexo do processo histórico de dominação da maior parte da sociedade por uma minoria detentora de dinheiro e poder, propiciando a perpetuação de formas autoritárias de governo. Nesse contexto, as relações sociais caracterizam-se por serem verticais e hierárquicas. A maioria da população fica à margem das decisões, ou seja, só quem possui patrimônios tem direito à cidadania. A história nos revela que a sociedade desorganizada é mais fácil de ser manipulada. O reflexo dessa herança histórica é a fraca tradição associativista que dificulta a organização da comunidade em conselhos, sindicatos, associações, ou instituições (microparticipação). A população de menor poder aquisitivo tende a preocupar-se primordialmente com problemas emergenciais e tem dificuldade na construção de um posicionamento crítico da realidade. Observa-se assim que o primeiro passo é estimular os mecanis-

mos de micro participação para que se possa atingir a macroparticipação, logo o mais importante no processo participativo não é quanto se participa, mas como se participa.

Quanto à sustentabilidade política do processo de participação, as administrações progressistas que tentam realizar práticas de participação popular encontram vários obstáculos dentro da sua própria composição (estrutura administrativa) e na disputa do jogo político. A debilidade da sustentação política costuma ser um dos principais motivos de dificuldade da execução de ações incluídas no orçamento como resultado de propostas comunitárias, pois muitas vezes firmam-se pactos que não têm condições de serem postos em prática frustrando as expectativas da população e conseqüentemente desmobilizando-a. Observam-se ainda pontos delicados como a utilização da experiência participativa como *marketing* político, é o aborto ou modificação de projetos (debatidos com a comunidade) para que recebam a marca do “novo governo”. Nesse sentido, o Plano Diretor Urbano Participativo é uma expectativa de combate à descontinuidade administrativa, por ser um instrumento legal que deve propiciar o controle da sociedade no acompanhamento da implementação dos pactos firmados na época em que foi elaborado. As experiências participativas tendem a ser lentas e graduais, o que pode ser incompatível com os prazos e desejos políticos de apresentarem resultados rápidos quanto à realização de obras.

E finalmente, o apoio institucional / técnico é importante para o bom desempenho de práticas participativas. Não podemos esquecer que o papel das instituições também está relacionado a fatores socioculturais, econômicos e políticos inerentes ao contexto em que se inserem.

Assim, “a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte” (BORDENAVE, 1983). Para que se tenha uma postura madura sobre determinados assuntos é preciso no mínimo estar bem informado sobre o tema. Por-

tanto, podemos dizer que a prova de fogo para os planejadores é primeiramente informar e capacitar, não esquecendo as particularidades de cada grupo social, para obter uma participação consistente e com resultados, ou seja, uma participação qualitativa.

### Planejamento no Brasil

O surgimento do planejamento urbano no Brasil está atrelado ao processo de urbanização do país. O planejamento passa por fases de acordo com a conjuntura político-social do momento, que é definida por fatores externos e internos. O crescimento da industrialização impulsionou o crescimento dos aglomerados urbanos, sem que houvesse a devida infra-estruturação das cidades. A falta de saneamento básico e as condições de higiene fizeram dos principais centros urbanos da época focos de epidemias. Nesse contexto é que surgem os primeiros planejadores que foram os médicos e os engenheiros. O enfoque era a questão da saúde e da higiene pública. As intervenções nas áreas mais pobres tinham também a intenção de mudanças de valores e costumes da população a fim de “civilizá-la”, portanto a reforma urbana confundia-se com a reforma sócio. No início da década de 20, as idéias de racionalidade do espaço chegam ao Brasil devido às influências do modernismo. Aparecem no Brasil os urbanistas, o planejamento assume uma postura mais técnica, tendo a missão de diminuir os efeitos negativos do uso e ocupação irracional do solo e de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento industrial. Nos anos 40 chega ao nível municipal a concepção de planejamento como função de governo. Ou seja, o planejamento deve ser parte integrante de todas as ações e setores da administração municipal e estar presente em todos os níveis de governo. No final da década de 50, o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil trazia consigo o ideário de transformação e progresso, que inspirando o nacionalismo exacerbado, iria apoiar-se nas expressões urba-

nísticas (RIO, GALLO, 2000). Os órgãos de planejamento vão se proliferando na esfera da administração pública, dando início à era do planejamento tecnocrático que se consolida com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, em 1964, responsável pela elaboração de diversos planos e do Banco Nacional de Habitação-BNH. Na maioria dos casos os órgãos não elaboravam os planos, pois estes foram desenvolvidos ou por instituições de assistência técnica ou, após a criação do SERFHAU, por empresas de consultoria.

Na década de 60, a população urbana tornava-se maior do que a população rural. O crescimento das cidades era caótico. Nesse contexto, o planejamento cada vez mais ganhava destaque como possível solução para as cidades “doentes”. As ações de planejamento se davam de forma centralizadora, partindo de “cima para baixo”, ou seja, do âmbito federal para as outras instâncias. De modo geral, a visão tecnocrática do planejamento é associada ao período militar que se iniciou em 1964. Era cada vez mais evidente que apenas embelezar as cidades não era suficiente para resolver seus problemas, era preciso entender que os problemas urbanos eram frutos da crescente desigualdade social, portanto a sociedade civil debatia a questão das reformas de base (agrária, saúde, educação, cultura, urbana) e ganhava força a idéia da incorporação da participação popular no planejamento, para que os planos e projetos pudessem se aproximar da realidade de cada local, legitimando a demanda social.

Durante o processo da elaboração da constituição de 1988 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MRU), fruto dos movimentos reivindicatórios e de lutas dos anos 70, teve um papel de destaque na elaboração de uma Emenda Popular de Reforma Urbana, na aprovação do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, na elaboração das propostas de constituições estaduais, nas leis orgânicas e planos diretores municipais elaborados pe-

las administrações municipais pós-eleições de 1989. Paralelamente ao movimento em torno da questão urbana, ocorre um movimento em nível mundial relacionado à “ecologização”. Dos anos 90 até períodos atuais, a economia é marcada pelo processo de globalização, pelo ideário neoliberal. Os organismos internacionais, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), exerceram forte influência nas políticas e metodologias desenvolvidas nas administrações municipais, especialmente na América Latina. Repercutiu-se a idéia de que as cidades têm um novo papel no mundo globalizado, surgiu o planejamento estratégico. Em nível local, o plano estratégico, cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto (MARICATO, 2001). A cidade passa a ser encarada como mercadoria, e o risco disso é que o foco dos dirigentes passa a ser voltado para o capital ao invés de ser para qualidade de vida da população, é nesse contexto que os planejadores se deparam com o desafio da busca do direito à cidade, do desenvolvimento sustentável e da adequação do mercado. O meado dos anos 80 é marcado pelo início de abertura política. O Congresso Nacional possibilitou a elaboração de emendas populares a serem entregues e apresentadas à Assembléia Constituinte. Assim incorporou-se ao MRU vários segmentos sociais, como: líderes populares, entidades de classe como o Instituto dos Arquitetos Brasileiros (IAB) e acadêmicos que apresentaram a emenda ao Congresso. A constituição foi inovadora no tocante à democratização, pois possibilitou novos canais de participação e democratização como o plebiscito, o referendo, o projeto de iniciativa popular, o controle do orçamento público pelo cidadão. A Constituição de 88 enfatizou a descentralização político-administrativa atribuindo ao município um papel muito importante. A esfera local ganhou o peso da implementação da reforma urbana, entretanto a autonomia legal na maioria das vezes ainda hoje

*“ A aprovação da Constituição Federal, em 1988, delineou a política sócio-espacial das cidades e os instrumentos para a sua implementação. ”*

não corresponde à capacidade local, nem ao apoio institucional para tal realização. Assim, o MRU luta pela regulamentação do capítulo urbano através de uma Lei Federal. A questão da função social da propriedade era objeto de discussão e sempre considerado algo fundamental para promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Além disso, continuava a luta para ampliação dos canais de participação popular. Dessa forma, tornou-se inevitável uma posição do governo federal, culminando na aprovação do Estatuto da Cidade Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 e posteriormente na Medida Provisória 2.220/01, de 4 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Concessão do Direito Real de Uso e cria o Conselho Nacional. Tais instrumentos jurídicos foram frutos de um debate urbano, de cerca de vinte anos, travado pelos movimentos sociais urbanos.

A aprovação da Constituição Federal, em 1988, delineou a política sócio-espacial das cidades e os instrumentos para a sua implementação. Coube ao Estatuto da Cidade a consolidação desta política, fixando os conceitos e regulamentando instrumentos, capazes de conferir a sua aplicação sistemática. Resgata-se a importância do planejamento para o bom desenvolvimento das cidades, ressaltando a importância do plano diretor urbano participativo, que é parte integrante do planejamento municipal juntamente com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. Entre outras exigências importantes do Plano Diretor estão a Participação Popular, ou seja, os diversos segmentos sociais represen-

“ A elaboração  
do Plano Diretor  
deve ser a expressão  
do desejo  
da comunidade,  
pois todos os seus passos  
devem ser antecipados  
de audiências  
públicas. ”

tativos do município devem fazer parte da elaboração, implantação e gestão do PD. A Lei do Plano Diretor poderá ser anulada se não constar da mesma, expressamente, o sistema de acompanhamento e controle do PD. A elaboração do Plano Diretor deve ser a expressão do desejo da comunidade, pois todos os seus passos devem ser antecipados de audiências públicas. Agora a participação popular não é apenas um “favor” de governos progressistas, mas passa ser um direito adquirido.

Quanto à questão de democratização, nota-se que o Estatuto amplia os canais de participação não só em relação ao PD, mas em qualquer formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos que envolvam a destinação de recursos públicos. Os instrumentos de controle da sociedade civil são os conselhos; audiências públicas, debates; conferências; iniciativa popular de leis e de planos; referendo e plebiscito. A publicização das informações referentes às atividades de planejamento passa a ser obrigatória, isso possibilita à sociedade o conhecimento da realidade de forma que possa participar conscientemente.

O planejamento deve estar vinculado ao orçamento, como forma de obter a racionalização na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido também é importante ressaltar a Lei de Responsabilidade Fiscal que juntamente com o EC é um instrumento inovador para democratização do país ampliando os mecanismos de controle social.

## O Produr

O Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-estrutura - (PRODUR) teve início em abril de 1997, fruto de um acordo firmado entre o governo do Estado e o Banco Mundial. A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento - SEPLAN, ficou responsável pela coordenação do programa e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER pela sua execução (CAR, 2004).

Segundo a CAR, a proposta inicial do programa era oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios, portanto o PRODUR teve suas ações divididas em três linhas: desenvolvimento Institucional; desenvolvimento de infra-estrutura e recuperação de áreas carentes.

Há muitos anos os organismos internacionais, como o Banco Mundial, atuam em países do terceiro mundo financiando projetos de desenvolvimento, como o PRODUR. A partir dos anos 80, identifica-se uma nova fase de intervenção dos organismos internacionais na política de desenvolvimento de países da América Latina, em que aparecem projetos de longo prazo baseados na capacitação de pessoal e no fortalecimento institucional para promoção do desenvolvimento urbano sustentável, com a integração das municipalidades, comunidades e ONG'S (WERNA, 1996, in: MEDINA, 2002).

Nessa nova fase o discurso participativo é bastante difundido nos projetos desenvolvidos, todavia os analistas sociais fazem várias críticas a essas experiências, principalmente no tocante à utilização da participação como um instrumento de integração e cooptação dos setores excluídos. Segundo Medina (2002), a participação pode favorecer o diálogo entre Estado e sociedade minimizando os conflitos, pois sugere a idéia de “democratização”, entretanto o que se percebe na prática é a perpetuação do tecnocracismo e da burocracia, através da legitimação do sistema e manutenção do *status quo*.

Faz parte da filosofia do Banco Mundial, como de outros organismos internacionais, a disseminação do planejamento estratégico, como meio de solução dos problemas urbanos. Tal filosofia casa-se perfeitamente com a necessidade dos gestores de achar soluções rápidas e simplificadas para crise urbana (oferta de serviços urbanos inferior à demanda, falta de recursos municipais, etc.).

O discurso de criação de cidades-estratégicas é muito bonito, entretanto esconde o perigo desse tipo de planejamento para participação democrática, pois muitas vezes se configura uma situação de pseudoparticipação, já que o diálogo normalmente é apenas com os empresários, tornando o Plano tendencioso e pouco técnico.

Mesmo assim, não podemos deixar de levar em consideração que o PRODUR foi importante na medida em que retomou a questão do planejamento urbano na Bahia. Além disso, cada local poderá absorver essa experiência de forma diferente, a depender da organização social, cultura, estrutura político-administrativa, etc.

A CAR incorporou o discurso do planejamento estratégico, sobretudo na elaboração dos planos diretores urbanos. O PDDU tinha orientação de ser elaborado com base na associação do plano estratégico e do plano diretor tradicional. Assim, construía-se o pacto territorial baseado na concepção da cidade atual x idealização da cidade desejada no futuro, que norteia as indicações de estratégia de desenvolvimento espacial e do partido urbanístico (ou modelagem espacial).

A questão da participação social era uma exigência dos termos de referência, que inicialmente restringia-se apenas em exigir uma pesquisa de opinião com a população e no decorrer do programa foi obtendo uma ênfase maior. Apesar das exigências e orientações para elaboração de um plano participativo/ democrático várias são as contradições metodológicas que prejudicam a prática desse discurso. Podemos começar citando:

– A questão da própria elaboração dos termos de referência (TR). Os TRs eram elaborados em Salvador sem a participação de nenhum representante local. Além disso, apesar de ter sofrido algumas modificações ao longo do tempo de execução do programa, basicamente possuía o mesmo conteúdo para todas as cidades.

– **Consultoria externa.** Os municípios, geralmente, não tinham corpo técnico especializado em urbanismo, portanto se fez necessária a contratação de técnicos especializados que normalmente residiam em Salvador e/ou em outros estados.

– **Não foi realizado um trabalho de sensibilização com os municípios, nem antes da elaboração do projeto e nem depois.** A prefeitura indicava um técnico para treinamento com a CAR, e o mesmo deveria ser um agente multiplicador, o que não foi eficaz na prática. Quanto à sensibilização seja da comunidade quanto do Poder Público posteriormente à conclusão dos projetos não houve nenhuma iniciativa da CAR. Esta é uma das falhas do PRODUR, pois não há como dividir em fases em que na primeira elaboram-se planos indiscriminadamente e na segunda acompanha-se a implantação, até porque os planos na etapa seguinte provavelmente estarão defasados. O interessante era fazer isso simultaneamente, principalmente porque se identificaria a cada momento algo que poderia contribuir para melhorar a produção dos planos seguintes.

– **Falta de integração entre os projetos.** A idéia do programa era promover integração regional, entretanto não houve uma preocupação de fazer essa “amarração” entre os projetos. Também não se considerou que alguns projetos deveriam ser suportes para outros, por exemplo, para elaborar um PDDU é importante primeiro que o município tenha bases cartográficas.

Observa-se também que não foi considerada a organização das cidades em rede, já que havia a pretensão de formação de cidades-estratégicas, certamente era importante iniciar os projetos pelas cidades pólos

de cada região. Isto não aconteceu, pois cidades como Camamu fizeram o PDDU antes de cidades como Valença, Santo Antônio de Jesus e Vitória da Conquista.

– **Apenas um consultor avaliado todos os planos.** A CAR contratou vários consultores para trabalharem na avaliação dos projetos, no caso do PDDU só havia um responsável, propiciando uma avaliação unilateral.

– **Falta de compromisso das Prefeituras.** Um dos fatos relatados pelos técnicos consultados é o entrave da falta de comprometimento das administrações municipais com os trabalhos, salvo algumas exceções. A falta de comprometimento vai desde o descaso e a falta de colaboração com as atividades dos projetos desenvolvidos, até mesmo aos atrasos no pagamento às empresas consultoras (fato que muitas vezes acarretava a interrupção dos trabalhos, como no caso de Camamu).

### O Município de Camamu

O município de Camamu está localizado no Litoral Sul, no Estado da Bahia, distando aproximadamente 315 km de Salvador, pela BR-101, e 178 km através do *ferry-boat*. É composto por três distritos: Sede (Camamu), Tapuias e Barcelos do Sul.

Camamu faz parte da Zona Turística Costa do Dendê, compondo dois pólos geográficos e funcionais distintos: Valença e Baía de Camamu. O município de Valença polariza os municípios de Cairu, Camamu, Igrapiuna, Ituberá, Nilo Peçanha, Taperoá formando o maior corredor ecológico da Bahia. A Baía de Camamu ocupa uma área de 92.451km<sup>2</sup>, composta pelos municípios de Camamu, Marau, Igrapiúna, Ituberá e Nilo Peçanha, tendo a cidade de Camamu como Terminal Fluvial-Marítimo e apoio ao emergente pólo turístico na península de Marau, faixa estreita que separa a Baía de Camamu do Oceano Atlântico.

“O patrimônio-histórico cultural da cidade é bastante rico refletindo a opulência do seu passado...”

A Baía de Camamu é uma área de muita importância para o estado tanto por ser considerado um santuário ecológico<sup>3</sup> como por ter um grande potencial em relação às reservas de mineral, petróleo e gás natural, identificados nas últimas décadas pela Petrobrás.

Fundada em 1993, Camamu é uma cidade com passado secular, e já foi a segunda cidade, em importância econômica, depois de Salvador, ou seja, o maior centro produtor de farinha de mandioca do país, exportando-a até para a África. O patrimônio-histórico cultural da cidade é bastante rico refletindo a opulência do seu passado de uma das áreas onde teve início o processo de colonização no país.

Segundo dados do IBGE, em 2000, a população do município de Camamu era de 33.661 habitantes, sendo rural 63,98% da população, apesar da taxa de urbanização ser crescente. Também se caracterizando como uma população essencialmente jovem, apenas 3,8% dos habitantes tinham mais de 60 anos. Quanto aos indicadores de desenvolvimento econômico, social e de saúde o município, assim como outros municípios integrantes da baía de Camamu, ocupava, em 2000, posições desfavoráveis no âmbito estadual. O grau de escolaridade da população é baixo, com alto índice de analfabetismo, sobretudo nos distritos de Tapuia e Barcelos do Sul, mesmo com decréscimo do índice nos últimos anos. Esses dados refletem-se no baixo rendimento médio mensal da população economicamente ativa do município que

<sup>3</sup> A Baía de Camamu posiciona-se como a terceira maior do Brasil, só superada pela Baía de Todos os Santos e pela Baía de Guanabara, revelando grande vocação turística com os seus atributos ecológicos e náuticos, aos quais se somam remanescentes arquitetônicos seculares de impressionante beleza, presentes em cidades do seu entorno (PDTS, 2001).

em 2000 apresentava 76,04% das famílias com renda apenas de ½ salário, estando muito abaixo do rendimento médio mensal dos chefes de família da capital.

Quanto aos aspectos econômicos, além da exploração mineral e do potencial turístico, o município tem um perfil agropecuário que é o setor que mais emprega, mesmo não tendo expressividade no âmbito estadual. Segundo estudos de Porto, Edgar e Carvalho, Edmilson in Relatório Final do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camamu (2001), as mudanças recentes na economia da região, com o aumento das atividades turísticas, e a conseqüente concentração de um contingente de desempregados e subempregados vivendo em condições extremamente precárias, têm repercutido sobre a oferta dos bens e serviços básicos, aumentando significativamente a carência de habitação, esgotamento sanitário, abastecimento d'água, energia elétrica, saúde e educação. Assim, caracteriza-se um quadro de crescimento urbano e parcelamento do solo de modo desordenado tendo como conseqüência um desequilíbrio entre a oferta e a demanda de infra-estrutura. Soma-se a isso, outro fator perceptível que caracteriza o quadro de desigualdade social, a estrutura fundiária da região onde o município está inserido se caracteriza por elevada concentração de terra.

Camamu possui um perfil político centralizador e burocrático, baseado em prática de troca de favores. Formam-se sempre dois blocos os do que estão “a favor” da administração e o dos que “estão contra”. Neste jogo político a população fica prejudicada, pois os interesses coletivos ficam submetidos aos interesses partidários. Isso é um dos fatores que aliado a realidade sócio-econômica e cultural, contribuem para o baixo grau do associativismo da população.

Em 2000, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul (Ides) fez uma pesquisa para avaliar o funcionamento dos conselhos municipais do Baixo Sul que revelou

que em geral os conselhos eram desarticulados, ineficazes e pouco conhecidos pela população. O maior problema enfrentado tanto pelos Conselhos quanto pelas associações é a falta de reconhecimento por parte dos gestores públicos apesar de estarem constituídas legalmente. A falta de autonomia vai desde a “impossibilidade” de intervir nas políticas públicas até as dificuldades com infra-estrutura para garantir o desenvolvimento dos trabalhos dessas organizações, pois muitas não dispõem de sede para se estabelecer. Segundo depoimento de um membro da Associação de Moradores do bairro do Mutirão, o poder público tem o vício de utilizar as organizações sociais para atingir seus objetivos e depois relegá-las ao esquecimento, até que seja conveniente novamente um novo diálogo.

Apesar do quadro descrito anteriormente, observa-se que o município de Camamu está passando por momento de transformações que afetarão em um curto espaço de tempo a dinâmica sócio-econômica, entretanto não há um preparo para enfrentar tal situação. Camamu possui um grande potencial para o desenvolvimento do ecoturismo, pois como consta no PDDU faz parte de um *continuum* regional indivisível ainda muito pouco explorado. Com a construção da ligação Itacaré-Camamu, o município se consolidará como ponto de convergência dos fluxos turísticos da região, sendo o elo de ligação entre a Costa do Caucau e a Costa do Dendê. Alia-se a isso a sua vocação para exploração de gás natural, petróleo, minerais e metais de grande valia para a indústria petroquímica.

Por isso, Camamu vem sendo palco de conflitos de interesses, pois possui vocações que em determinadas situações são contraditórias. Este é um dos grandes desafios do planejamento urbano e ambiental da região encontrar o ponto de equilíbrio para o desenvolvimento sustentável, já que a exploração mineral envolve a exploração de recursos naturais não renováveis ou exauríveis.

Outros desafios são estabelecer

uma articulação entre os projetos e programas em desenvolvimento, e promover maior abertura para ampliação da participação da sociedade. A exemplo disso cita-se o Programa Aliança com o Adolescente cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento sustentável no nordeste tendo o jovem como principal interlocutor dessa transformação. O Baixo Sul foi a primeira região a ser contemplada pelo projeto no Nordeste, na mesma época em que estava sendo elaborado o PDDU. Mas, não houve nenhuma interlocução entre os dois projetos apesar de existirem interesses afins como a avaliação dos Conselhos Municipais e o diagnóstico da região do Baixo Sul, dentre outras.

### O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camamu - 2001

A elaboração do plano de Camamu foi realizada por uma empresa de Consultoria sediada em Salvador e foi marcada por dois momentos. Na primeira fase, em 1999, foram elaborados os estudos básicos sobre o município que serviram de suporte para a fase seguinte. Os trabalhos sofreram uma interrupção devido a problemas administrativos financeiros na Prefeitura Municipal de Camamu. No segundo momento, a partir de 2000, a Consultora prosseguiu os trabalhos com a equipe bastante reduzida. Estes fatos dificultaram o processo de mobilização social, pois contribuiu para desarticulação de alguns agentes envolvidos nos trabalhos de acompanhamento e a elaboração do plano, além do distanciamento geográfico dos consultores, moradores de Salvador, conforme apresentado anteriormente.

Foram realizados seminários e reuniões com a comunidade, entrevistas com membros da sociedade civil, com funcionários municipais, estaduais e federais, levantamentos em campo com o apoio de membros da comunidade. A equipe técnica realizou cerca de cinco seminários com representantes da comunidade; segunda consta nos relatórios, tais reuniões serviram para levantar, discutir e hierarquizar os problemas

urbanos e as potencialidades do município. A participação da comunidade nesses eventos não foi expressiva, contudo os que participaram puderam expressar-se democraticamente. Observa-se, entretanto que os principais pontos abordados pela comunidade foram incorporados ao trabalho.

Para compreensão do processo de participação social na elaboração de um plano diretor democrático considera-se que *“A participação na gestão da cidade tem caráter e alcances diferenciados, dependendo dos setores de classe participante, das formas organizativas, o tipo de mobilização e as conjunturas sociais e econômicas”* (MEDINA, 1990). Daí decorre algumas vertentes a serem analisadas, como o perfil sócio-econômico da população, o cenário sócio-econômico e político do município. A partir de então, cabe ainda investigar o grau de envolvimento da comunidade na elaboração e acompanhamento do plano, além de identifica-se a CAR, a Prefeitura, o Legislativo, a empresa que prestou consultoria e a própria sociedade civil como os principais agentes do processo de participação.

A partir da análise feita aos relatórios de Plano (PDDU, 2001) conclui-se que a falta de interesse da comunidade em relação ao plano deve-se, principalmente ao descrédito em relação às ações governamentais, sobretudo na expectativa de concretização das discussões em ações. Alia-se a isto o fato do PDDU ter sido elaborado num período de campanha eleitoral. Nesta época, normalmente no interior da Bahia, as pessoas estão envolvidas em participar de carreatas e comícios com objetivos apenas eleitorais. O prazo em que foi elaborado o plano foi considerado curto pela comunidade, o que é incompatível com o processo de conscientização que é lento e gradual. A quantidade e complexidade de informações exigem mecanismos didáticos para serem mais bem assimilados, não contemplados no contrato entre a empresa consultora e a Prefeitura. Um outro ponto foi a falta de publicização do material que estava sendo produzido, di-

ficultando o acompanhamento do plano por parte da comunidade. Também não houve uma ampla representatividade dos segmentos sociais nos eventos realizados, mas não foi por falta de convite e/ou desconhecimento da população, pois houve divulgação das reuniões realizadas em diversos meios de comunicação e também os horários e locais dos eventos foram considerados convenientes pelos entrevistados. Conclui-se que no edital para contratação do plano deveriam estar incluídos os trabalhos de sensibilização e capacitação dos representantes da sociedade, a partir de um estudo das características locais. Os editais foram elaborados em Salvador, pelo CAR a partir das diretrizes do BIRD, sem um conhecimento mais detalhado da realidade local.

O Poder Público também não conferiu ao PDDU a devida importância, pois nem o Executivo e nem o Legislativo participaram ativamente do processo. *“Participação social nada significa sem a participação política e que, pelo contrário podia servir de desculpas para o governo se omitir de suas obrigações (sendo um) absurdo se ignorar a complexidade do problema que é planejar uma metrópole e de se opor à participação política representativa”*. (SCHERER, 1994 apud MEDINA, 2002).

A Prefeitura estar envolvida com os trabalhos é importante, pois confere mais credibilidade ao processo, além de facilitar o trabalho com a liberação de informações e documentos pertinentes para contribuir com a elaboração do Plano. Nota-se que o Executivo Municipal encarava o plano apenas como um obstáculo a ser superado para captação de recursos financeiros.

De alguma forma o Plano Diretor foi um ponto de partida no diálogo entre o Executivo municipal e a população, já que anteriormente a Prefeitura não costumava consultar a população sobre nenhum assunto referente à cidade. O Plano foi considerado pela população um estímulo às pessoas a participarem mais sobre as questões referentes à cidade. Após a conclusão do plano o di-

álogo ficou interrompido, o que pode gerar um clima de desânimo e descrédito por parte da população. É de fundamental importância que durante a elaboração do plano discuta-se como será o processo de implantação do mesmo para que o plano não se torne apenas um documento qualquer, estático. Evidenciou-se a necessidade de um acompanhamento técnico após a conclusão dos trabalhos do plano, tanto para dar suporte à prefeitura municipal quanto à sociedade. A primeira porque se foi necessária uma consultoria externa para elaboração do PDDU, provavelmente havia uma carência de técnicos qualificados na área, portanto certamente haverá dificuldades para implementação das diretrizes e proposições do plano. Quanto à sociedade para que possa exercer o controle e fiscalização é preciso que consiga estar devidamente familiarizada com o plano e com as formas de reivindicação para o cumprimento do mesmo.

## Conclusão

Assim como nos anos 70 a elaboração de planos diretores continua sendo um processo que parte de “cima para baixo”, pois não ocorre por um despertar da sociedade da sua necessidade, mas para cumprir os objetivos da política traçada pelos governantes. Sendo assim, o próprio fato de elaborar um Plano Diretor Urbano, ou um projeto qualquer, não seria uma imposição à sociedade, e sendo algo imposto e não conquistado através de reivindicações teria validade? A resposta será inspirada em DEMO:

... só consegue tornar-se planejador participativo, educador orgânico, pesquisador identificado, aquele que tem consciências crítica e autocrítica de sua tendência impositiva. Porquanto não há educação ou planejamento que não imponha alguma coisa. A questão não é, pois, não impor, pura e simplesmente, mas sim impor menos. Impor menos significa, assumir a tendência impositiva e, a partir daí, tratar de abrir espaços crescentes e nunca terminados de participação (DEMO, 2001).

Ou seja, o próprio fato de elaborar um PDDU é uma imposição à sociedade da necessidade do mesmo para o desenvolvimento do município, entretanto, realizar um trabalho de sensibilização para demonstrar o porquê da sua importância e abrir os canais de discussão é que possibilitarão o diálogo entre o corpo técnico, o poder público e a comunidade, onde cada um dos agentes envolvidos terá a possibilidade de lutar pelos seus ideais e interesses. Muitas vezes a comunidade precisa de um estímulo para desencadear o processo participativo, saindo da “inércia social”, provocada pelas conveniências individuais e por determinantes históricos.

Nesse sentido, é interessante salientar que a participação é uma conquista não só para comunidade, mas também para os técnicos que não estavam muito habituados a tais práticas. Por isso, é interessante que no processo participativo os técnicos levem em conta as contribuições e as potencialidades da comunidade, de forma que se necessário tenha humildade para reformular suas opiniões.

Pode-se perceber que o processo participativo proposto teve como objetivo maior a legitimação do Plano do que minimizar os efeitos da desigualdade social na reprodução da cidade. Assim, cabe destacar que os obstáculos a um processo participativo mais amplo não são unidirecionais, ou seja, foram um misto de negligência do Governo do Estado, da Prefeitura Municipal, da Consultora e da própria comunidade. Cada um teve sua parcela de responsabilidade sobre os resultados obtidos e cada um se apóia em vários fatores para se justificar. O Governo do Estado, representado através da CAR justifica-se afirmando que o tempo era muito curto, tentou-se dar oportunidade aos municípios com o maior número de projetos possíveis de serem realizados para aproveitamento dos recursos disponíveis. Preferem se justificar como pecando pelo excesso, o que na verdade é completamente contraditório na prática. O fato é que a CAR incorporou as diretrizes do Banco Mundial e as reproduz, sem considerar o impac-

to dessa política nos municípios. Não há uma preocupação de estruturação regional. Houve uma produção em série de projetos que não estavam sendo articulados entre si e nem entre os demais projetos promovidos por outras instâncias, com exceção ao PRODETUR. Isto fica evidente no caso de Camamu, pois não há articulações com outros projetos.

A Prefeitura Municipal afirma que estava envolvida com muitos afazeres ao mesmo tempo, a falta de recursos financeiros e técnicos, as questões partidárias, dentre tantas outras desculpas que na verdade caracterizam um modelo de gestão centralizador e burocrático. Os governantes ainda não se deram conta que estamos vivenciando um processo de mudança e que a descentralização é uma necessidade no mundo globalizado.

A Consultora se apoiou no fato de ter boas intenções, que se esbarrou na falta de compromisso da administração pública e no desinteresse da população. Mas, é preciso mais que boas intenções, apesar de que não se pode esquecer que há um contrato a ser seguido que delimita prazo e, de certa forma, a abrangência do trabalho. Mas, a maior falha da Consultora foi não ter dado importância ao que estava acontecendo a sua volta, ter de certa forma ignorado a dinâmica da sociedade naquele momento.

A comunidade que está no meio de todas essas correlações de forças se baseia na vivência da politicagem e do clientelismo a qual está acostumada, portanto desenvolveu uma cultura “egoísta” de preocupar-se mais com as questões particulares e relegar as questões públicas. É preciso que as pessoas acreditem que podem contribuir para promoção das transformações sociais, e que para isso é preciso organizar-se.

Mas, ainda há esperanças. O despertar para cidadania não acontecerá de um dia para o outro num passe de mágica. Mesmo experiências como a do PDDU, que nem de longe podem ser um exemplo perfeito de participação cidadã, podem surtir alguns efeitos positivos. Em Cama-

mu, o processo de elaboração do PDDU foi considerado por diversas pessoas consultadas, como um estímulo, uma semente plantada que pode servir para ampliar a participação social. Espera-se que a sociedade civil, técnicos e governantes despertem para entender que participação é um processo de conquista, que vai além de projetos pontuais e que não há participação suficiente e nem completa. Mas o que se propõe teoricamente nos termos de referência e propostas técnicas está muito aquém da prática de elaboração dos projetos, ao menos no caso de Camamu.

## Referências

- BORDENAVE, Juan e Díaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1 ed., 1983. (Col. Primeiros passos;95).
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR. Termo de Referência para elaboração do Plano Diretor Urbano de Camamu. Salvador, 1999.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR. Plano Diretor de desenvolvimento urbano da cidade de Camamu. Salvador, 2001.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. 5 ed. São Paulo, Cortez, 2001.
- FLDMMANN, Sarah. *Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas*. Escola de Engenharia de São Carlos (USP), 2004.
- RIO, Vicente Del e Gallo, Haroldo. O legado do urbanismo moderno no Brasil. Paradigma realizado ou projeto inacabado? Nov., 2000.
- MARICATO, Ermínia. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MEDINA, Miriam. Participação e espaço urbano enfoques, contradições e tendências. Pós-Revista do Programa de Pós Graduação em arquitetura e urbanismo da FAUSP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo. V.1 (1990) – São Paulo, 2002.
- SECRETARIA DA CULTURA E TURISMO DO ESTADO DA BAHIA. Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável da Baía de Camamu - PPTS. Salvador, 2001.