



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



ERON BISPO DE SOUZA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA DE
SALVADOR – BAHIA**

**Salvador - BA
Abril/2017**

ERON BISPO DE SOUZA

PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA DE SALVADOR – BAHIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Angelo Martins da Fonseca.

**Salvador - BA
Abril/2017**

Modelo de ficha catalográfica fornecido pelo Sistema Universitário de Bibliotecas da UFBA para ser confeccionada pelo autor

Souza, Eron Bispo de
Planejamento e Gestão da Orla Marítima de Salvador-Bahia /
Eron Bispo de Souza. -- Salvador-Bahia, 2017.
316 f. : il

Orientador: Antônio Ângelo Martins da Fonseca.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Geografia) -- Universidade Federal da Bahia, Instituto de
Geociências, 2017.

1. Planejamento e Gestão Costeira. 2. Orla Marítima de
Salvador. 3. Políticas Costeiras. 4. Planos, programas,
projetos. 5. Segregação socioespacial, verticalização,
valorização. I. Fonseca, Antônio Ângelo Martins da. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA DE
SALVADOR – BAHIA**

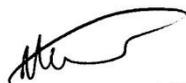
ERON BISPO DE SOUZA

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Antonio Angelo Martins da Fonseca
Doutor em Geografia
Departamento de Geografia, UFBA, Brasil



Profa. Dra. Catherine Prost
Doutora em Geopolítica
Departamento de Geografia, UFBA, Brasil.



Prof. Dr. Brais Estevez Villarino
Pós-Doutor em Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFBA, Brasil

Aprovada em Sessão Pública de 25 de abril de 2017.

AGRADECIMENTOS

À Geografia, pelo conhecimento, experiências e descobertas, que somente esta ciência tão abrangente é capaz de proporcionar.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia pela oportunidade e pelas condições necessárias oferecidas para cursar o mestrado em Geografia, bem como aos seus funcionários, professores, etc.

Aos colegas e professores da academia que contribuíram com suas ideias e estudos acerca do tema e da disciplina, seja na sala de aula, nos eventos, nos grupos de pesquisa, etc.

Ao professor orientador Antônio Ângelo, pelas orientações e por acreditar no potencial do tema e da pesquisa.

Aos membros da banca examinadora, desde a qualificação, por suas sinceras contribuições e pelo empenho em avaliar este trabalho, a Liliane Mariano, a Brais Estévez Vilariño, e especialmente à professora Catherine Prost, pelas contribuições também em outros momentos.

Aos entrevistados, de uma maneira geral, que dispenderam uma parte de seu tempo para colaborar com esta pesquisa, fundamentais para os resultados deste trabalho.

Aos familiares e amigos pelo apoio e companhia durante este período do mestrado.

Aos colegas e parceiros da turma 2015 do mestrado e do doutorado, pois trilhamos juntos este caminho, compartilhando dos conhecimentos, angústias, decepções e das “resenhas”.

Aos colegas do grupo de pesquisa Dinâmica dos territórios (DIT), do Laboratório Estado, Território e Desenvolvimento (LESTE) pelos diálogos, debates, trocas de experiências e sugestões para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Aos autores consultados que contribuíram com suas ideias para a construção teórica desta dissertação.

À CAPES pelo apoio financeiro, indispensável para a continuidade e à conclusão deste trabalho, permitindo maior dedicação a este.

“Al fin y al cabo, los ecosistemas costero marinos no necesitan ningún tipo de gestión; siempre se han administrado por sí mismos. Son los comportamientos humanos con respecto a ellos los que requieren intervención pública metódica pensada para un cambio drástico” (BARRAGÁN, 2014, p. 677).

RESUMO

As áreas litorâneas são espaços que sofrem elevada pressão social por seu uso e ocupação, sendo bastante valorizadas em razão dos seus recursos naturais e por seu patrimônio paisagístico. Dessa forma, concentram um enorme contingente populacional, com suas atividades e infraestruturas. Em virtude dessa realidade, surgem os conflitos de uso e ocupação, bem como os impactos decorrentes da utilização intensa, exigindo dos governos alternativas e soluções de controle e preservação, através de políticas territoriais, que regulamentem e orientem as atividades humanas e as ações neste espaço. Foi considerando esta realidade, que esta pesquisa teve como objetivo central analisar as estratégias e ações governamentais na Orla Marítima de Salvador, de 1970 até 2016, verificando se estas estiveram em conformidade ou não com as políticas costeiras nacionais, dando ênfase na análise do atual Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de 2013, de responsabilidade da prefeitura, nos bairros da Ribeira, da Barra e do Rio Vermelho. O trabalho buscou igualmente verificar os impactos sociais e espaciais destas estratégias e ações na organização do espaço da orla e do território municipal. Para tanto, partiu-se da revisão de literatura, realizando-se um levantamento bibliográfico, documental e em meio eletrônico acerca do tema e do objeto de estudo. Em seguida, foram levantadas as informações nos órgãos governamentais sobre as ações direcionadas para a área de estudo. Na sequência foi realizada a pesquisa de campo, com a realização de entrevistas com os grupos de interesse. Os resultados foram divididos em três momentos. No primeiro, constatou-se que as ações das esferas subnacionais não seguiram as principais normas sobre a Orla Marítima e a Zona Costeira, sendo marcadas pelas estratégias dos governos em induzir a ocupação da Orla Atlântica e alavancar o turismo. O segundo momento foi marcado pela continuidade desta estratégia de gestão empreendedora, em fornecer infraestrutura para as atividades turísticas, não seguindo também as principais normas. Por fim, no último momento, demonstra-se as implicações sociais e espaciais das estratégias e ações analisadas ao longo do período estudado, com a consequente segregação socioespacial, organização de um espaço litorâneo desigual, com a valorização e a verticalização da Orla Atlântica e desvalorização e precariedade da infraestrutura da Orla da Baía de Todos os Santos. A pesquisa conclui que a ausência de cooperação entre as escalas de governo tem como principal causa a variável político-partidária, que é necessário criar mecanismos de efetivação das políticas costeiras nas esferas subnacionais, avançando-se nos instrumentos de cooperação e de participação social.

Palavras-chave: Cooperação. Participação. Planejamento. Gestão. Orla Marítima. Políticas territoriais.

ABSTRACT

Coastal areas are spaces that suffer high levels of social pressure due to their use and occupation. They are highly valued because of their natural resources and patrimonial landscape. Therefore, huge population contingent along with their activities and infrastructures are concentrated in these areas. As a result of this reality, conflicts of use and occupation arise, as well as the impact of intensive use, demanding alternatives from the government of solutions of control and preservation through territorial policies that regulate and guide human activities and actions. In consideration to this, the main objective to this research is to analyze the governmental strategies and action in the Salvadorian waterfront from 1970 to 2016, verifying if they were in accordance or not with national coastal policies. Emphasis is placed on the analysis of the current Urban-Environmental Requalification of the Seafront Program of 2013 in the districts of Ribeira, Barra and Rio Vermelho of which the city is responsible. Equally, the research also sought to verify the social and spatial impacts of these strategies and actions in the organization of the seafront and the municipal territory. To do so, a literature review was conducted on the theme and object of study via documental and electronic bibliographic survey. Furthermore, information was collected from government agencies on the actions directed to the study area. Subsequently a field research was carried out, with interviews of interest groups. The results were divided into three moments. The first, confirmed that the actions of the subnational spheres did not follow the main rules of the waterfront and the coastal zone, which are marked with governmental strategies to increase the occupation of the Atlantic waterfront and to promote tourism. The second demonstrated the continued enterprenuerial management strategy to provide infrastructure for tourism activities, which also did not follow the main norms. Finally, the last stage demonstrated the social and spatial implications of the strategies and actions analyzed for the study period. This included social-spatial segregation, unequal organization of coastal space, valorization and verticalization of the Atlantic waterfront and the devaluation and precariousness of the infrastructure of the seafront in Baía de Todos Os Santos. The research concluded that the absence of cooperation between the levels of government is the main cause of political partisan variable. It is necessary to create effective coastal policies mechanisms in the subnational spheres thus increasing cooperation instruments and social participation.

Key words: cooperation, participation, planning, management, waterfront. Territorial policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Salvador-Bahia	32
Figura 2 - Extensão e subdivisão da Orla Marítima de Salvador-Bahia	33
Figura 3 – Modelo de Análise para o Planejamento e a Gestão da Orla Marítima de Salvador	40
Figura 4 – Delimitação da Zona Costeira do Brasil	85
Figura 5 – Delimitação da ABM da parte continental do município de Salvador	88
Figura 6 – Evolução Urbana Salvador 1600-1940	118
Figura 7 – Ocupação Urbana 1960	119
Figura 8 – Ocupação Urbana 1970-1980	120
Figura 9 – Ocupação Urbana 1990-2000	121
Figura 10 – Obras de “Revitalização e Requalificação” do governo do estado da Bahia na orla da Ribeira – 2010	157
Figura 11 – Obra do governo do Estado da Bahia na orla de Jardim de Allah - 2016	167
Figura 12 – Delimitação dos bairros costeiros a serem analisados	181
Figura 13 – Delimitação do bairro da Ribeira	182
Figura 14 – Projeto implementado na orla da Ribeira	185
Figura 15 – Área de intervenção na orla da Ribeira	186
Figura 16 – Distribuição de árvores na orla da Ribeira	187
Figura 17 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla da Ribeira	187
Figura 18 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla da Ribeira	188
Figura 19 – Delimitação do bairro da Barra	193
Figura 20 – Área de intervenção na orla da Barra	195
Figura 21 – Projeto implementado na orla da Barra	196
Figura 22 – Distribuição de árvores na orla da Barra	198
Figura 23 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla da Barra	198
Figura 24 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla da Barra	199
Figura 25 – Delimitação do bairro do Rio Vermelho	205
Figura 26 – Área de intervenção na orla do Rio Vermelho (trechos 1, 2 e 3)	208
Figura 27 – Projeto implementado na orla do Rio Vermelho	209
Figura 28 – Distribuição de árvores na orla do Rio Vermelho	210
Figura 29 – Foz do rio Lucaia ao lado do Mercado do Peixe, Rio Vermelho	211
Figura 30 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla do Rio Vermelho	211

Figura 31 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla do Rio Vermelho	212
Figura 32 – Recursos gastos nos três trechos de orla estudados.....	223
Figura 33 – Limites da Área de Borda Marítima no PDDU/2008 e no PDDU e LOUOS/2016	243
Figura 34 – Valor do solo urbano para efeitos de pagamento do IPTU em Salvador - 2006	250
Figura 35 – Distribuição da população por renda domiciliar per capita por área de ponderação em Salvador - 2010.....	254
Figura 36 – Distribuição dos domicílios de classe pobre e vulneráveis por área de ponderação em Salvador - 2010.....	255
Figura 37 – Distribuição dos domicílios de classe média e classe alta por área de ponderação em Salvador - 2010.....	256
Figura 38 – Taxa de desemprego por área de ponderação em Salvador - 2010	257
Figura 39 – Distribuição da população adulta com ensino fundamental incompleto e ensino fundamental completo por área de ponderação em Salvador - 2010	258
Figura 40 – Distribuição da população adulta com ensino médio completo e superior completo por área de ponderação em Salvador - 2010	259
Figura 41 – Proporção de pardos e negros por área de ponderação em Salvador – 2010.....	260
Figura 42 – Densidade demográfica e distribuição dos equipamentos de cultura, esporte e lazer em Salvador – 2010	261
Figura 43 – Distribuição de equipamentos de cultura e espaços públicos livres em Salvador - 2015..	262
Figura 44 – Condições de balneabilidade das praias de Salvador em 2012.....	270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações propostas para a Orla Marítima de Salvador.....	163
Quadro 2 – Prazos para a conclusão da requalificação dos trechos da Orla Marítima de Salvador.....	172
Quadro 3 – Síntese das ações dos governos estadual e municipal na Orla Marítima de Salvador: 1970-2013.....	226

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grupos de interesse para realização das entrevistas	43
Tabela 2 – Síntese dos equipamentos previstos pelo Programa de Requalificação de 2013 para a Orla Marítima de Salvador.....	176
Tabela 3 – Informação e Participação - Ribeira.....	190
Tabela 4 – Informação e Participação - Barra.....	201
Tabela 5 – Informação e Participação – Rio Vermelho.....	218
Tabela 6 – Comparação da infraestrutura e equipamentos nos trechos de orla estudados	223

LISTA DE SIGLAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)

Administrações Regionais (AR)

Advocacia Geral da União (AGU)

Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Salvador (ARSAL)

Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia (AGERBA)

Aliança Renovadora Nacional (ARENA)

Antônio Carlos Magalhães (ACM)

Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto (ACM Neto)

Área de Preservação Permanente (APP)

Área de Proteção Ambiental (APA)

Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP)

Áreas de Proteção aos Recursos Naturais (APRN)

Área de Proteção Rigorosa (APR)

Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA)

Associação Comercial da Bahia (ACEB)

Associação de Comerciantes, Empresários e Amigos da Barra e Ondina (ACE)

Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI)

Associação de Moradores e Amigos da Barra (AMABARRA)

Associação de Moradores e Amigos de Itapagipe (AMAI)

Associação de Moradores e Amigos do Rio Vermelho (AMARV)

Associação dos Comerciantes em Barracas de Praia da Orla de Salvador (AGBPOMS)

Baía de Todos os Santos (BTS)

Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Banco Nacional da Habitação (BNH)

Caixa Econômica Federal (CEF)

Centro Administrativo da Bahia (CAB)

Centro de Planejamento Municipal (CPM)

Ciclo de Políticas Públicas (CPP)

Centro de Recursos Ambientais (CRA)

Coefficiente de Aproveitamento Máximo (CAM)

Comissão do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (CPUCS)

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

Comissão Técnica do Estado da Bahia para o Acompanhamento do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (CTE/BA)

Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)

Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB)

Conselho de Desenvolvimento Urbano (CONDURB)

Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEPRAM)

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia (CREA/BA)

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)

Democratas (DEM)

Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)

Diário Oficial do Município (DOM)

Diretoria Geral de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (DGA)

Dinâmica dos Territórios (DIT)

Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO)

Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS)

Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa)

Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)

Empresa de Turismo da Bahia S/A (Bahiatursa)

Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS)

Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Federação de Associações de Bairro de Salvador (FABS)

Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (FECOMÉRCIO)

Federação Internacional de Futebol (FIFA)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)

Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF)

Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU)

Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI)

Gestão com Base Ecológica (GBE)

Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (GIAL)

Gestão Integrada de Zonas Costeiras (GIZC)

Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ)

Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO)

Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)

Instituto de gestão das Águas e Clima (INGÁ)

Instituto do Meio Ambiente (IMA)

Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

Laboratório Estado, Território e Desenvolvimento (LESTE)

Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município (LOUOS)

Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM)

Macrodiagnóstico da Zona Costeira (MZC)

Manejo Costeiro Integrado (MCI)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)

Ministério do Turismo (MTur)

Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA)

Ministério Público Federal (MPF)

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN)

Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA)

Parceria Público-Privada (PPP)

Partido da Frente Liberal (PFL)

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Partido Democrático Social (PDS)

Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Planejamento e Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (PGIAL)

Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil (PAF-ZC)

Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS),

Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI)

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)

Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)

Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC)

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)

Prefeitura Municipal de Salvador (PMS)

Procuradoria da União no Estado da Bahia (PU/BA)

Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE)

Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO)

Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla)

Região Metropolitana de Salvador (RMS)

Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC)

Secretaria Cidade Sustentável (SECIS)

Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SECULT)

Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR)

Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)

Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA)

Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM)

Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA)

Secretaria de Turismo do Estado da Bahia (SETUR)

Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)

Secretaria Municipal de Manutenção (SEMAN)

Secretaria Municipal da Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil (SINDEC)

Secretaria Municipal da Ordem Pública (SEMOP)

Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (SEMUT)

Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHBRS)

Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM)

Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO)

Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC)

Sistema Financeiro de Habitação (SFH)

Superintendência de Investimentos Turísticos (SUINVEST)

Superintendência de Conservação e Obras Públicas do Salvador (SUCOP)

Secretaria Municipal de Urbanismo (SUCOM)

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)

Superintendência de Meio Ambiente (SMA)

Superintendência de Projetos (SUPROJ)

Superintendência de Qualificação Urbanística (SUQUALI)

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

Superintendência do Patrimônio da União na Bahia (SPU/BA)

Transferência do Direito de Construir (TRANSCON)

Unidades de Conservação (UC)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Universidade Salvador (UNIFACS)

Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)

Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	27
1.1	Estrutura da Dissertação	35
2	MODELO DE ANÁLISE DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO	37
2.1	Abordagens dos termos Planejamento e Gestão	44
2.2	Participação no contexto do Planejamento e da Gestão Pública	59
2.3	Planejamento e Gestão das Áreas Litorâneas: base conceitual.....	81
2.4	Considerações sobre um espaço geográfico singular	84
3	CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E TERRITORIAL	95
3.1	Políticas Nacionais de Planejamento e Gestão Costeiros	99
3.1.1	<i>Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)</i>	104
3.1.1.1	<i>Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (GERCO/BA)</i>	109
3.1.2	<i>Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla)</i>	111
3.1.2.1	<i>Projeto Orla na Bahia</i>	115
3.2	Estratégias e ações de Planejamento e de Gestão na Orla Marítima de Salvador: 1970-2012	116
4	ESTRATÉGIAS E AÇÕES DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NA ORLA MARÍTIMA DE SALVADOR: 2013-2016	165
4.1	Ações recentes do Governo do Estado no Corredor Turístico	165
4.2	Antecedentes e Contextualização do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013.....	169
4.3	Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013	176
4.3.1	<i>Recorte de Análise: Ribeira, Barra e Rio Vermelho</i>	180
4.3.1.1	<i>Ribeira</i>	181
4.3.1.2	<i>Barra</i>	192
4.3.1.3	<i>Rio Vermelho</i>	205
4.4	Entrevistas com órgãos das esferas governamentais: Município, Estado e União.....	228
4.5	Nova Legislação Urbanística	239
5	IMPLICAÇÕES DAS ESTRATÉGIAS E AÇÕES DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO	245
5.1	Verticalização e valorização da Orla Atlântica.....	245
5.2	Segregação socioespacial e diferenciação entre as “duas orlas”	251
5.3	Disputas territoriais entre escalas governamentais, instituições e agentes sociais	264
5.4	Ausência de Planejamento e de Gestão Integrada da Orla Marítima	268
5.5	Uma Agenda para o Planejamento e a Gestão da Orla Marítima de Salvador.....	271
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	275

REFERÊNCIAS	281
APÊNDICE A – Roteiro metodológico para análise dos planos/projetos (1970 a 2013)	301
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista associações/representações de bairros	302
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista estabelecimentos comerciais (bares e restaurantes)	303
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista pescadores, mariscadores (colônia de pescadores)	304
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista visitantes e usuários da orla (local)	305
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista visitantes e usuários da orla (não local)	306
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista vendedores ambulantes	307
APÊNDICE H – Roteiro de entrevista CONDER	308
APÊNDICE I – Roteiro de entrevista FMLF	309
APÊNDICE J – Roteiro de entrevista SECIS	311
APÊNDICE K – Roteiro de entrevista SEMA	312
APÊNDICE L – Roteiro de entrevista SPU	313
APÊNDICE M – Trechos da 1ª etapa do Projeto de Requalificação da Orla de Salvador - 2013	314
APÊNDICE N – Quiosques em construção na orla da Ribeira	315
APÊNDICE O – Valores gastos nos trechos da 1ª etapa da requalificação da Orla de Salvador	316

1 INTRODUÇÃO

Beira do mar, um lugar incomum, uma localização rara e estratégica (MORAES, 2007, p. 26).

Os espaços litorâneos se constituem em espaços singulares, vulneráveis e complexos, sendo cenário de muitos conflitos. O ser humano e, conseqüentemente, suas atividades, são atraídos para o litoral por diversas razões: capacidade dos ecossistemas em produzir e fornecer meios de subsistência, facilidades para o transporte, para exploração de recursos, lugares com vocação para o lazer e recreação, dentre outros atrativos.

As áreas litorâneas oferecem um grande atrativo para a ocupação humana, resultante dos seus valores paisagísticos, da concentração de investimentos públicos em infraestrutura, serviços e equipamentos, a exemplo de empreendimentos e atividades industriais, portuárias, petrolíferas, agrícolas, de recreação e turismo, etc., os quais exercem forte pressão sobre os recursos ambientais, transformando o uso e ocupação do solo. Alguns elementos descrevem este espaço singular: elevada complexidade em seu funcionamento, dinâmico no espaço e no tempo; áreas de domínio público; convergência de várias escalas de governo; espaços de fronteira (entre meios físicos, atividades humanas, unidades político-administrativas), locais mais dinâmicos do planeta (rápida transformação por forças naturais vivas e não vivas) (BARRAGÁN, 2014).

Por outro lado, o litoral é um espaço bastante vulnerável do ponto de vista ambiental, estando sujeito a impactos ambientais diversos, em virtude da intensa ocupação e pressão humanas. Com isso, surgem os problemas: contaminação hídrica por ausência de saneamento básico, acidentes em áreas de risco por ocupação irregular pelos grupos de baixa renda, destruição de ecossistemas relevantes, deterioração do patrimônio histórico-cultural costeiro, diminuição do acesso aos bens de uso público, perda de patrimônio público, decadência ou desaparecimento de grande parte das atividades tradicionais, contaminação química dos ecossistemas por atividades industriais petrolíferas e portuárias, perda do patrimônio paisagístico, erosão costeira, etc. (SCHERER et al., 2010; BRASIL, 2014).

Esta realidade se agrava quando se tem em consideração que o mundo tem se tornado cada vez mais urbano e mais costeiro, e diante da elevada capacidade do ser humano de intervir e de modificar os ecossistemas, principalmente nos últimos séculos.

As áreas litorâneas representam uma porção reduzida da superfície terrestre mundial, mas concentram importantes fenômenos ecológicos, socioculturais e econômicos: entre 4% e 15% da

superfície terrestre aproximadamente, distribuídos ao longo de 1.634.701 km de costa; 60% da população mundial vive a menos de 60 km do mar e provavelmente alcançará 75% até 2025; as cotas mais baixas, em torno de 2%, abrigam cerca de 13% da população; 2/3 da proteína animal de pescado são obtidos na pesca marítima; em 2011 a produção mundial de pescados foi de cerca de 79 milhões de toneladas em extração e 19 milhões de toneladas em aquicultura; em 2011 cerca de 55 milhões de pessoas trabalhavam com a pesca ou aquicultura marítima; em 2007 cerca de 61% da produção econômica mundial provinha de áreas situadas dentro dos 100 km da costa (COHEN; SMALL, 1998; WRI, 2004; UNEP, 2006; MCGRANAHAN et al., 2007; PNUMA, 2007; UNESCO, 2009; FAO, 2012¹).

No Brasil, não fugindo da realidade mundial, é na Zona Costeira que está concentrada a maior parte da população e um considerável número de cidades. De acordo com Moraes (2007), em decorrência de fatores históricos e geográficos, desde a ocupação do território nacional no período colonial, desenvolveu-se um padrão de ocupação concentrado na costa, por razões estratégicas de navegação, defesa, comércio exterior, etc. Para o autor, este modelo de ocupação seguindo a borda do continente ocasionou um enorme adensamento e, conseqüentemente, o surgimento de problemas e conflitos em razão dos usos e das atividades antagônicas em vários âmbitos.

São 17 estados costeiros e 463 municípios onde vivem 50,7 milhões de habitantes, correspondendo a 26,6% da população brasileira (IBGE, 2011)². Além disso, 13 das 27 capitais e 16 das 28 regiões metropolitanas estão localizadas na Zona Costeira, correspondendo a 78,8% da população deste espaço (BRASIL, 2014; 2015).

A Zona Costeira é a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, levando em consideração a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral (ilhas, estuários ou baías). Abriga um mosaico de ecossistemas de relevância ambiental, cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos (BRASIL, 1990, 1997). Entretanto, o objeto de estudo desta pesquisa é a Orla Marítima, espaço inserido na Zona Costeira, de largura variável, sendo marcada pela interface entre terra e mar.

Em termos de representatividade numérica, destaca-se que o litoral do território nacional brasileiro possui uma extensão que chega a 8.698 km, levando-se em consideração todas as reentrâncias (baías, golfos), ampliando em mais de 1.300 km a distância retilínea de 7.635 km. Se estende do rio Oiapoque, na divisa do Estado do Amapá com a Guiana Francesa, ao Arroio Chuí, fronteira do Estado do Rio Grande do Sul com o Uruguai. Em razão disso, a fronteira marítima brasileira representa 32% das fronteiras nacionais, localizando-se, em sua maioria, no Atlântico Sul,

¹ COHEN; SMALL, 1998; WRI, 2004; UNEP, 2006; MCGRANAHAN et al., 2007; PNUMA, 2007; UNESCO, 2009; FAO, 2012 apud BARRAGÁN, 2014.

² Apud BRASIL, 2014.

chegando até o Mar do Caribe no extremo norte do país (SCHERER et al., 2010). A linha de costa corresponde a aproximadamente 10.800 km e 514 mil km² (MMA, 2010)³.

No Estado da Bahia, a Zona Costeira possui uma extensão de 1.181⁴ km e uma superfície de 41.409 Km² (7% da área geográfica total do Estado), distribuída por 53 municípios, abrigando cerca de 5,1 milhões de habitantes (36% da população estadual), constituindo-se na maior extensão de costa atlântica dentre os Estados costeiros brasileiros (BAHIA, 2008a; BRASIL, 2015).

Por sua vez, o município de Salvador, área de estudo, não foge a esta realidade, tendo a maior parte de suas fronteiras banhadas pelo mar. Como se trata de um município completamente urbanizado e conurbado com outros municípios da Região Metropolitana, a utilização e a pressão sobre seu litoral são ainda mais intensas.

O intenso processo de uso e ocupação, aliado à forte pressão sobre os recursos naturais, dentre outros fatores, tem exigido soluções da parte dos governos para regulamentar os usos e as atividades que são desenvolvidas no litoral. Neste sentido, o Estado, através de sua organização territorial, assume um papel de destaque, pois é um dos agentes responsáveis por direcionar as ações e intervenções no território, promovendo ou revertendo tendências. Utilizando-se das ferramentas de planejamento e de gestão ele atua em diversos setores, regulando e produzindo espaços, garantindo as bases para a atração e a reprodução do capital.

Os Estados nacionais se organizam segundo diferentes maneiras, havendo dois modelos clássicos de organização política e administrativa: o Estado Unitário ou Centralizado, a exemplo da França, e o Estado Federal, a exemplo dos Estados Unidos. O Brasil segue o modelo de Estado Federalista, cuja estrutura definida pela Constituição Federal de 1988 estabelece que o exercício do poder sobre o território é responsabilidade partilhada da União, dos Estados e dos Municípios. Com a abertura democrática, expressa na Constituição de 1988, houve uma maior descentralização e o compartilhamento das políticas entre as escalas de governo, em diversos setores, dentre eles o meio ambiente, onde se insere a Zona Costeira e nesta, a Orla Marítima.

Dessa forma, nas políticas nacionais sobre a Zona Costeira foi estabelecida a necessidade da cooperação intergovernamental, bem como a articulação necessária com a população, conforme definido no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e no Projeto Orla, além de outros princípios atinentes, como gestão integrada. Entretanto, desde que instituídos pelo governo federal estes programas não têm obtido êxito de implementação nas esferas subnacionais, por razões diversas.

³ Apud BRASIL, 2014.

⁴ Em outros documentos esta extensão é de 1.183 km (BRASIL, 2015).

O Município de Salvador, área de estudo, não possui Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, nem Projeto Orla, e tem atuado de maneira descoordenada com as demais esferas de governo e sem diálogo com a população, ao longo do tempo.

Todavia, adverte-se que as esferas subnacionais, enquanto parte da federação brasileira, têm o dever de adotar iniciativas de planejamento e de gestão costeira conforme recomenda o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, com a implementação de todos os instrumentos necessários definidos por este e pela legislação costeira e ambiental.

Muitas vezes, a ausência de cooperação entre os entes federativos na forma de planejar e de gerir as políticas públicas gera incongruências entre as propostas, desperdício de recursos e de trabalhos, além da sobreposição das ações. Com isso, perde-se a oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a produzir melhores resultados.

Outra questão basilar nesta pesquisa diz respeito à participação da população no planejamento e na gestão dos espaços costeiros. Este tema é extremamente complexo, principalmente levando-se em consideração a falta de cultura cidadã da maioria da população soteropolitana, aliada a baixos índices de escolaridade e renda de um grande contingente populacional na capital. As experiências recentes de participação no planejamento e na gestão pública local têm sido preocupantes e desanimadoras.

Na revisão da literatura constatou-se que grande parte dos estudos voltados para os espaços litorâneos se referem, geralmente, a problemas de ordem ambiental, que se manifestam sobre os ecossistemas costeiros e marinhos: alteração dos processos biofísicos, contaminação das águas, perda da qualidade e quantidade de recursos hídricos, degradação de habitats naturais, perda da biodiversidade, etc. Entretanto, esta pesquisa intenta em analisar, sobretudo, os problemas de cunho político-administrativo, social e espacial.

Barragán (2014) destaca que os problemas que costumam ser enfrentados nas áreas litorâneas são bastante diversos, sendo que muitas vezes o esforço se concentra em resolver problemas relacionados a ecossistemas costeiros e marinhos concretos (marismas, estuários, recifes de corais ou praias), em outras ocasiões são determinados grupos sociais e certas atividades econômicas que exigem atenção (pescadores artesanais, aquicultores ou mariscadores), em outras oportunidades se abordam os problemas de uma escala ou unidade administrativa costeira (município, província, região ou país), ou um acidente geográfico (baía, golfo, enseada ou ilha). Sublinha que os principais problemas de planejamento e de gestão nas áreas litorâneas são identificados no âmbito da Administração Pública: ausência de políticas, de instituições especializadas, escassa coordenação e cooperação entre organismos institucionais, falta de participação social, insuficiência de meios econômicos e materiais, dentre outros. Dessa forma, há uma variedade de aspectos que oferecem um vasto campo de análise para aqueles que buscam compreender este espaço geográfico complexo.

A partir destas breves explanações, emergem as questões centrais que norteiam esta pesquisa: 1) Porque as ações de planejamento e de gestão na Orla Marítima de Salvador não seguem as principais normas e políticas costeiras, principalmente no tocante à cooperação intergovernamental e participação social? 2) Quais as implicações espaciais deste modelo de planejamento e de gestão para a Orla Marítima e para o território municipal?

Tais questões justificam-se em virtude da constatação de que, no mundo, a preocupação com o planejamento e a gestão das áreas litorâneas surgiu entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, e a partir de então, diversos países, nos vários continentes, passaram a regulamentar seus espaços costeiros. No Brasil, a preocupação com o planejamento e a gestão dos espaços costeiros nacionais surgiu no início da década de 1970, acompanhando o contexto internacional, aliada a uma visão ambiental do planejamento estatal. Na esfera estadual as ações se iniciaram no ano de 1987, com a adesão do Estado da Bahia ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO). Assim, cabe entender como o município de Salvador atuou e atua sobre o espaço costeiro sob sua jurisdição, dentro do recorte temporal e espacial.

O Brasil é conhecido por ter uma legislação ambiental e costeira bastante avançada, mas as escalas governamentais, principalmente as subnacionais (a quem compete a execução das políticas territoriais) não conseguem efetivar este avanço. Há um enorme descompasso entre o planejamento idealizado e as ações das esferas de governo, uma distância entre o arcabouço jurídico e a realidade social.

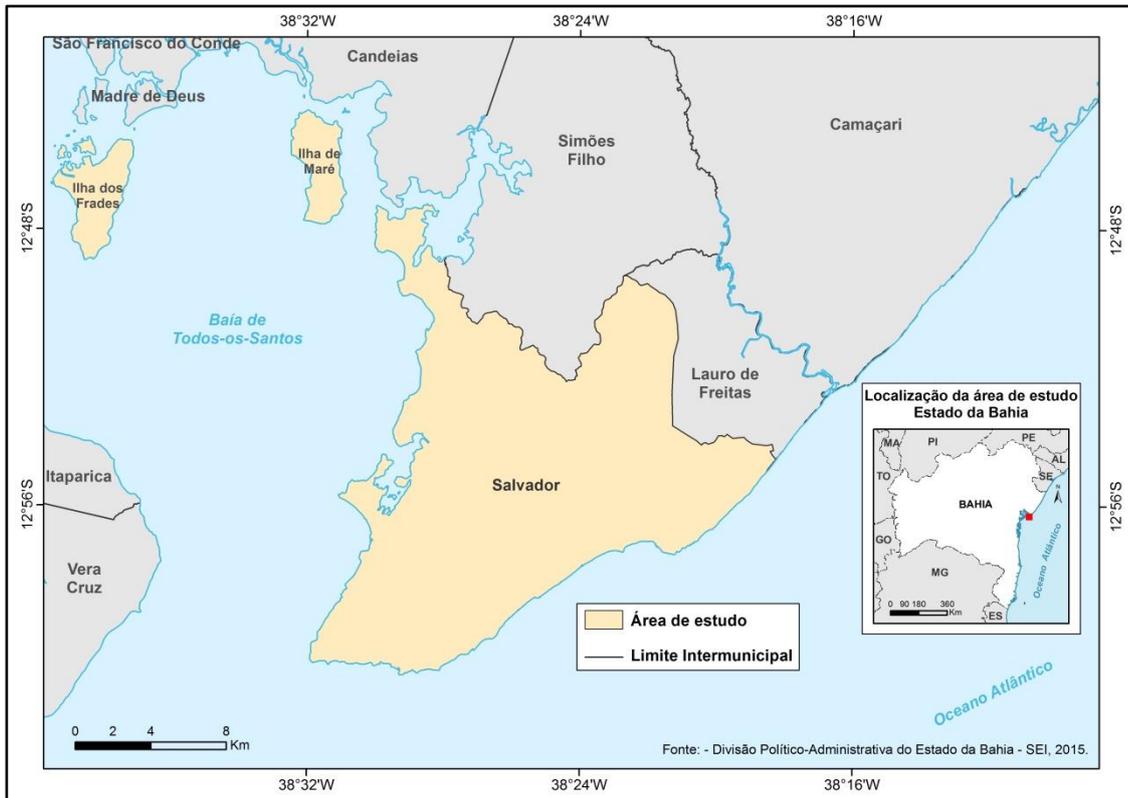
Aproximando-se da área de estudo, destaca-se que, localizado na Zona Costeira do Brasil, o município de Salvador (ver figura 1), capital do Estado da Bahia, possui uma população estimada em 2.675.656 habitantes⁵, densidade demográfica de 3.859,44hab/km² e uma área territorial de 692,819km² (IBGE, 2010). É o núcleo central da Região Metropolitana de Salvador (RMS)⁶, que compreende mais 12 municípios: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

O Município está situado nas coordenadas geográficas -12°58'16" na latitude sul e 38°30'39" na longitude oeste. Está sob influencia do clima úmido, com temperatura média anual de 25,3°; os tipos de solos existentes são latossolos, alissolos e neossolos; a vegetação presente é a referente à Floresta Ombrófila Densa e Formações Pioneiras, com influência marinha (restinga) (SEI, 2010).

⁵ Conforme o censo/2010, Salvador possui população urbana de 2.674.923 hab. e população rural de 733 hab. (IBGE, 2010).

⁶ A RMS foi criada através da Lei Complementar nº 14/1973. Atualmente é composta por 13 municípios e possui área de 4.354 km² (IPEA, 2014).

Figura 1 – Localização do município de Salvador-Bahia



Fonte: Elaboração própria.

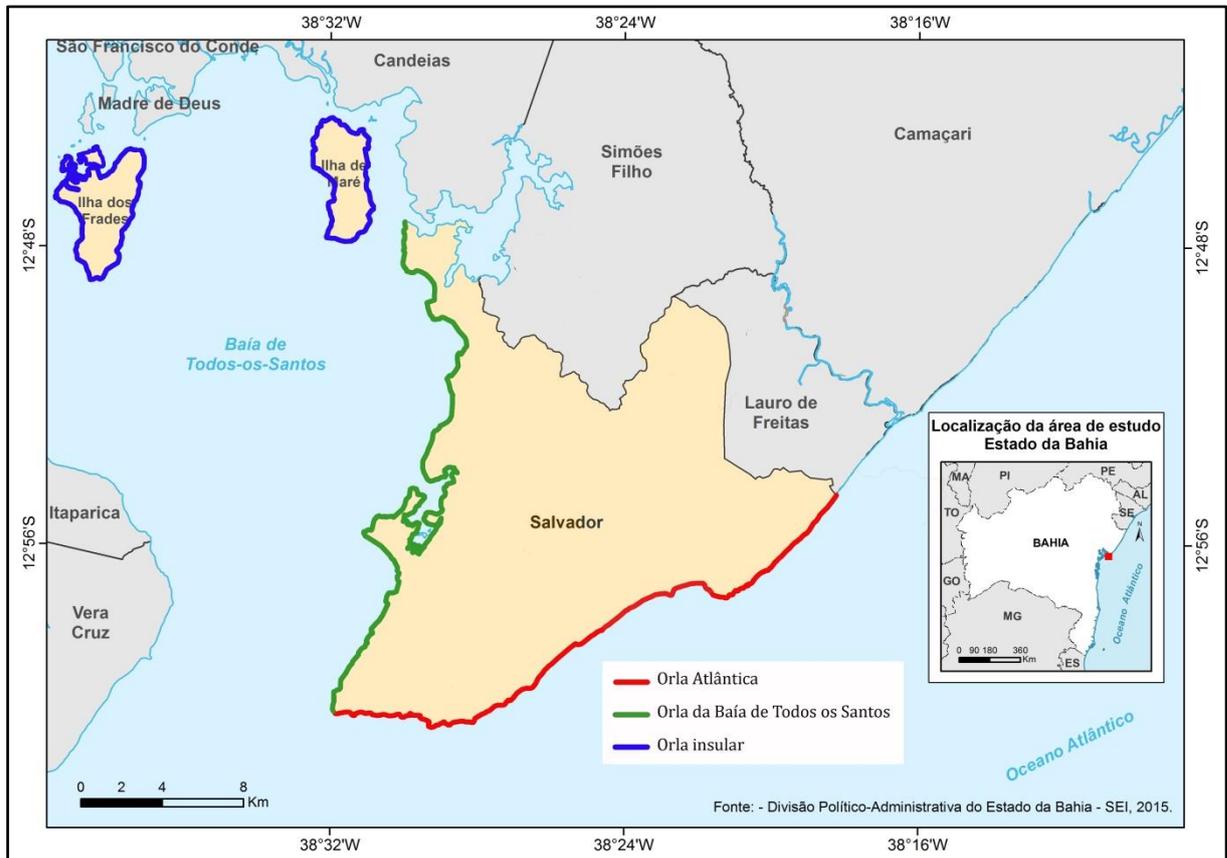
O território municipal possui grande parte de suas fronteiras banhadas pelo mar, estando situado na parte final de uma grande península. Seu espaço costeiro é composto por uma porção continental e outra insular, que somam uma extensão de cerca de 130,455 km (SOUZA, L., 2014). Tem como limítrofes, na parte continental, os municípios Lauro de Freitas e Simões Filho, sendo suas demais fronteiras limitadas pelo Oceano Atlântico.

A superfície territorial da orla marítima continental de Salvador está dividida em dois espaços litorâneos distintos: o da Orla Oceânica e o da Orla da Baía de Todos os Santos. A Orla da Baía de Todos os Santos tem início no Canal de Cotegipe desenvolvendo-se até o Farol da Barra, possuindo uma extensão de 55,27 km dos quais 24% correspondem a praias de sedimentos arenosos, 56% são constituídos de praias rochosas e os 30% restantes de trechos de manguezais. Por sua vez, a Orla Oceânica inicia-se no Farol da Barra se estendendo até Ipitanga, no limite com o município de Lauro de Freitas. Possui uma extensão de 31,16 km dos quais 80% são constituídos por praias de sedimentos arenosos e o restante por praias rochosas, a maioria destas sem condição para utilização para o banho de mar (SALVADOR, 2016d; SOUZA, L., 2014).

Já a porção insular está situada na Baía de Todos os Santos, sendo compreendida pela Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Ilha de Bom Jesus dos Passos, Ilha de Santo Antônio e as ilhotas, com uma

extensão de 44 km constituídos por 14% de trecho arenoso, 47% por trecho rochoso e 39% por manguezais (SALVADOR, 2016d; SOUZA, L., 2014). O mapa a seguir demonstra a extensão e a divisão das orlas do Município de Salvador.

Figura 2 - Extensão e subdivisão da Orla Marítima de Salvador-Bahia



Fonte: Elaboração própria.

A Orla Marítima de Salvador é caracterizada por trechos heterogêneos, nos quais é possível identificar espaços relativamente rústicos (ex. de alguns trechos em Stella Maris e nas ilhas), trechos que se assemelham a bairros jardins (ex. Praia do Flamengo), de ocupação predominantemente horizontal, trechos predominantemente urbanos, presentes na maior parte da Orla Atlântica, além de trechos que conformam assentamentos subnormais, presentes em grande parte da Orla da Baía de Todos os Santos (SALVADOR, 2013c). Essas características diferenciadas de ocupação exigem diferentes propostas de intervenção, de acordo com as características físicas e ambientais de cada trecho, assim como dos usos e atividades predominantes. O clima, os aspectos naturais, a insolação em grande parte do ano, além de outros aspectos, possibilitam o uso recreativo da maioria das praias municipais, aumentando a necessidade de maior regulação por parte dos governos.

Esta breve apresentação nos fornece uma ideia de quão vasto são os recursos costeiros e marinhos presentes no território municipal e da intensa pressão que sofrem em decorrência da ocupação humana e dos diversos usos e atividades praticadas.

Especialmente, a área de estudo compreende toda a extensão da Orla Marítima de Salvador, tanto a parte continental quanto a insular. Entretanto, para a análise do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de 2013 fez-se um recorte para 3 bairros costeiros que estão situados na Orla da Baía de Todos os Santos e na Orla Atlântica.

É sobre este contexto complexo e instigante, que esta pesquisa pretende se debruçar, o que permite entender a relevância acadêmica e social desta pesquisa e de sua importância para os estudos da Geografia. A partir desta problemática foi possível traçar os objetivos da pesquisa. Assim, o objetivo geral é analisar as estratégias e ações de planejamento e de gestão na Orla Marítima de Salvador, desde a década de 1970 até o período recente, com ênfase na análise dos projetos da orla dos bairros da Ribeira, da Barra e do Rio Vermelho, integrantes da 1ª etapa do “Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013”, e quais são as implicações destas estratégias e ações para o espaço da Orla Marítima e para o território municipal. Para o alcance do objetivo geral foram eleitos os seguintes objetivos específicos:

a) Realizar um levantamento e análise das principais estratégias e ações de planejamento e de gestão implementadas ou propostas pelas esferas subnacionais (Estado e Município) para a Orla Marítima de Salvador no período de 1970 a 2016, identificando o contexto político, institucional e territorial;

b) Verificar se as estratégias e ações de planejamento e de gestão executadas na orla de Salvador estão em conformidade com as normas, princípios e diretrizes estabelecidas para este espaço, principalmente no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e no Projeto Orla;

c) Caracterizar o Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013, analisando especificamente as intervenções da sua primeira etapa nos bairros da Ribeira, da Barra e do Rio Vermelho (2013-2016);

d) Identificar quais as implicações das estratégias e ações de planejamento e de gestão para o espaço da Orla Marítima e para o território municipal, demonstrando como o tratamento desigual entre as orlas municipais contribuiu para a produção e consolidação das desigualdades socioespaciais.

1.1 Estrutura da Dissertação

Para fins didáticos, estruturou-se esta dissertação em **três partes**, compreendidas pelos seis capítulos que a compõe, que por sua vez, refletem as etapas expressas pelo modelo de análise (conteúdo do próximo capítulo).

A **primeira parte** é composta por este capítulo introdutório, que apresenta o tema, o objeto de estudo, a justificativa, o objetivo geral e os específicos da pesquisa, o recorte espacial e temporal da área de estudo e a presente estrutura. E pelo capítulo 2, que apresenta o corpo teórico da pesquisa, com o modelo de análise, os procedimentos metodológicos, que inclui a discussão sobre os conceitos basilares de planejamento, gestão, governança, planejamento urbano e estratégico e a aplicação destes conceitos nas áreas litorâneas, assim como tece algumas considerações sobre as abordagens teóricas e jurídicas sobre a participação social no planejamento e na gestão pública, bem como das áreas litorâneas, relatando algumas experiências de participação no âmbito do planejamento e da gestão em Salvador. Também traz algumas observações conceituais sobre a geografia das áreas litorâneas, as distinções existentes e a valorização deste espaço.

A **segunda parte** é composta pelo capítulo 3 que aborda o contexto político-institucional e territorial do planejamento e da gestão das áreas litorâneas. Inicialmente, faz-se um breve apanhado histórico do contexto internacional, para em seguida tratar do contexto nacional, de como o país está organizado política e institucionalmente, da estrutura concebida para o planejamento e a gestão da Zona Costeira do Brasil, de como as escalas de governo devem atuar neste espaço. Sintetiza as principais políticas, planos e programas existentes para os espaços costeiros em âmbito nacional, verificando o rebatimento destes no plano estadual e local. Além de uma breve contextualização sobre a ocupação da borda marítima de Salvador, consta neste capítulo a análise de como as abordagens teóricas discutidas anteriormente e como o modelo de políticas costeiras proposto pelo Estado nacional foram refletidos a nível estadual e municipal, desde a década de 1970 até o ano de 2012, verificando o atendimento à legislação sobre o tema, através da análise das estratégias e das ações de planejamento e de gestão na Orla Marítima de Salvador. Esta parte é composta ainda pelo capítulo 4, que assim como o anterior, busca analisar as estratégias e as ações de planejamento e de gestão executadas na Orla Marítima de Salvador no período mais recente, de 2012 a 2013, marcado pela mudança na gestão municipal, com a promessa de uma ruptura com o modelo de planejamento e de gestão anteriores, que causaram problemas e conflitos na orla de Salvador. Este capítulo se concentra

na contextualização e na análise das ações da gestão municipal no tocante à implementação do Programa de Requalificação da Orla de 2013, no recorte de três bairros costeiros.

A **terceira parte** está compreendida pelo capítulo 5, que demonstra como as ações de planejamento e de gestão na Orla Marítima e os modelos adotados pelos governos, com estratégias diferenciadas no espaço e no tempo, contribuíram para a consolidação e para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais no município de Salvador, e para a diferenciação entre as duas orlas: a Orla Atlântica e a Orla da Baía de Todos os Santos. O capítulo é finalizado com uma agenda para o planejamento e a gestão da Orla Marítima de Salvador. E, por fim, pelo capítulo 6, a conclusão, que faz um apanhado geral sobre o que foi desenvolvido ao longo do trabalho, apresentando os principais resultados encontrados, os problemas identificados, as falhas no planejamento e na gestão, que em sua maioria desconsideraram as principais normas e diretrizes para o espaço da Orla Marítima, provocando uma série de consequências e de impactos de uma maneira geral.

2 MODELO DE ANÁLISE DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO

Considerando que a intenção desta pesquisa é analisar as estratégias e ações de planejamento e de gestão dos entes federativos na Orla Marítima de Salvador, dentro de um contexto político, institucional e territorial, elaborou-se um modelo de análise dinâmico que permitisse compreender a teia de relações que se estabeleceram no âmbito do recorte de estudo.

Para tanto, recorreu-se a alguns autores que trabalham com modelos de análise. Fonseca (2005⁷; 2011), ao estudar comparativamente as estratégias institucionais que foram desenvolvidas em alguns municípios baianos⁸ utiliza um modelo de análise de gestão do território cujo objetivo é avaliar as experiências concretas de gestão nestes territórios. O autor adota como base de análise três variáveis: o contexto (dimensões históricas, sociais e políticas), os recursos institucionais (organizacionais e técnicos) e as ações institucionais (programas, projetos, recursos, objetivos, parceiros).

Adaptando o supracitado modelo de avaliação de gestão do território, tendo como objetivo estudar a gestão do território no âmbito dos consórcios⁹, Silva, A. (2015) utiliza como variáveis: os condicionantes da gestão (dimensões políticas, institucionais e territoriais) e as estratégias dos agentes (estrutura interna e ações institucionais), que para a autora formam a base de análise da organização do território consorciado analisado.

Tratando dos modelos de análise das políticas direcionadas para áreas litorâneas, Barragán (2014) ressalta que não há um marco conceitual amplamente aceito, advertindo que é necessário um esquema que relacione os seguintes elementos-chave: os atores, os recursos, as regras institucionais e o conteúdo da política pública. Assim, o autor propõe o Decálogo, metodologia de análise de políticas de planejamento e gestão integrada das áreas litorâneas, que contém 10 indicadores de análise: política, normativa, competências, instituições, instrumentos e estratégias, formação e capacitação, recursos, conhecimento e informação, educação para a cidadania e participação. Cita também o Ciclo de Políticas Públicas (CPP)¹⁰, enquanto metodologia para análise de políticas costeiras, já bastante utilizado na área¹¹.

⁷ FONSECA, 2005 apud SILVA, 2015.

⁸ Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista; e Luís Eduardo Magalhães, Maracás e Pintadas; comparando 3 municípios.

⁹ A autora estuda o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão.

¹⁰ O Ciclo de Políticas Públicas (CPP) é a teoria mais difundida de análise de políticas públicas, sendo também reconhecida por seu enfoque sequencial. Além disso, é uma das interpretações mais exitosas devido ao seu caráter dinâmico, mas também porque não está ligada a nenhuma cultura em particular e pode ser aplicada a qualquer país. É composto por cinco etapas: identificação do problema e incorporação à agenda política, formulação da política pública, legitimação e

Diante do exposto, evidencia-se que muitos são os modelos que podem ser utilizados para alcançarem-se os objetivos desta pesquisa. Entretanto, buscou-se adaptá-los da melhor maneira possível para atender aos objetivos e pressupostos teóricos aqui pretendidos. Para tanto, parte-se de dois eixos básicos de análise: o *contexto* do planejamento e da gestão na Orla Marítima e as *estratégias* institucionais adotadas neste espaço, que juntos, foram considerados basilares para a análise das políticas implementadas, conforme ilustrado na figura 3.

O *contexto* refere-se às dimensões históricas, sociais, territoriais e políticas, relacionadas ao planejamento e à gestão das áreas litorâneas na escala nacional, estadual e municipal, à forma de organização territorial do Estado, perpassando pelas questões federativas, da cooperação entre os entes federativos, de descentralização das políticas costeiras, das regras e normas institucionais, assim como da participação social (FONSECA, 2011; SILVA, 2015). Estes fatores são considerados importantes para entender a relação entre os entes federativos, em cada contexto, assim como a relação destes com os agentes sociais envolvidos. Corresponde também à identificação e reconhecimento político de um problema no ambiente costeiro que carece de resolução por parte de uma política pública (etapa 1 do CPP).

As *estratégias* são instrumentos que têm como objetivo indicar, em linhas gerais, as intencionalidades dos governos e agentes envolvidos, e como as metas e os objetivos escolhidos podem (ou não) ser alcançados pela política, plano ou programa definido. Para tanto, identifica alternativas e prioridades, aponta caminhos e recomenda critérios de atuação relacionados ao comportamento dos grupos sociais, assim como das instituições públicas (BARRAGAN, 2014). Subdividiu-se este eixo em dois outros: *ações de planejamento* e *ações de gestão*.

Salienta-se que as ações representam a maneira como são formuladas e implementadas as políticas públicas no espaço, aos procedimentos técnicos, políticos, legais e administrativos empregados pelos gestores públicos, nas variadas escalas, para viabilizar as estratégias anteriormente acordadas (FONSECA, 2005). Salienta-se que estas ações de planejamento e de gestão devem prever mecanismos de participação social, de cooperação, etc.

As *ações de planejamento* correspondem, portanto, às etapas de formulação, legitimação e adoção da política pública (etapas 2 e 3 do CPP). Foram subdivididas nas seguintes etapas, hierarquicamente: *plano*, *programa* e *projeto*.

O *plano* é o instrumento pensado para a gestão das áreas litorâneas que consiste num modo coerente, ordenado e sistemático de atuar no âmbito público, a partir dos problemas ou temas-chave

adoção, implementação e avaliação da política pública. Trata-se, portanto, de um ponto de referência e não de um esquema rígido, fechado, que precisa ser seguido com rigor (BARRAGÁN, 2014).

¹¹ Polette e Silva (2003) adaptaram o CPP para a aplicação no ambiente costeiro, o qual é denominado por estes autores de *Ciclo de Gerenciamento Costeiro Integrado*, composto pelas mesmas etapas do CPP.

identificados e eleitos. Possui a finalidade de concretizar os objetivos e de guiar os gestores quanto à melhor forma para alcançá-los. Um plano se desmembra em vários programas, que devem ser coerentes entre si e em relação ao plano que os originou. Juntamente com as leis, os planos são os principais instrumentos para o planejamento e a gestão das áreas litorâneas, sendo orientado ao longo prazo (BARRAGAN, 2014).

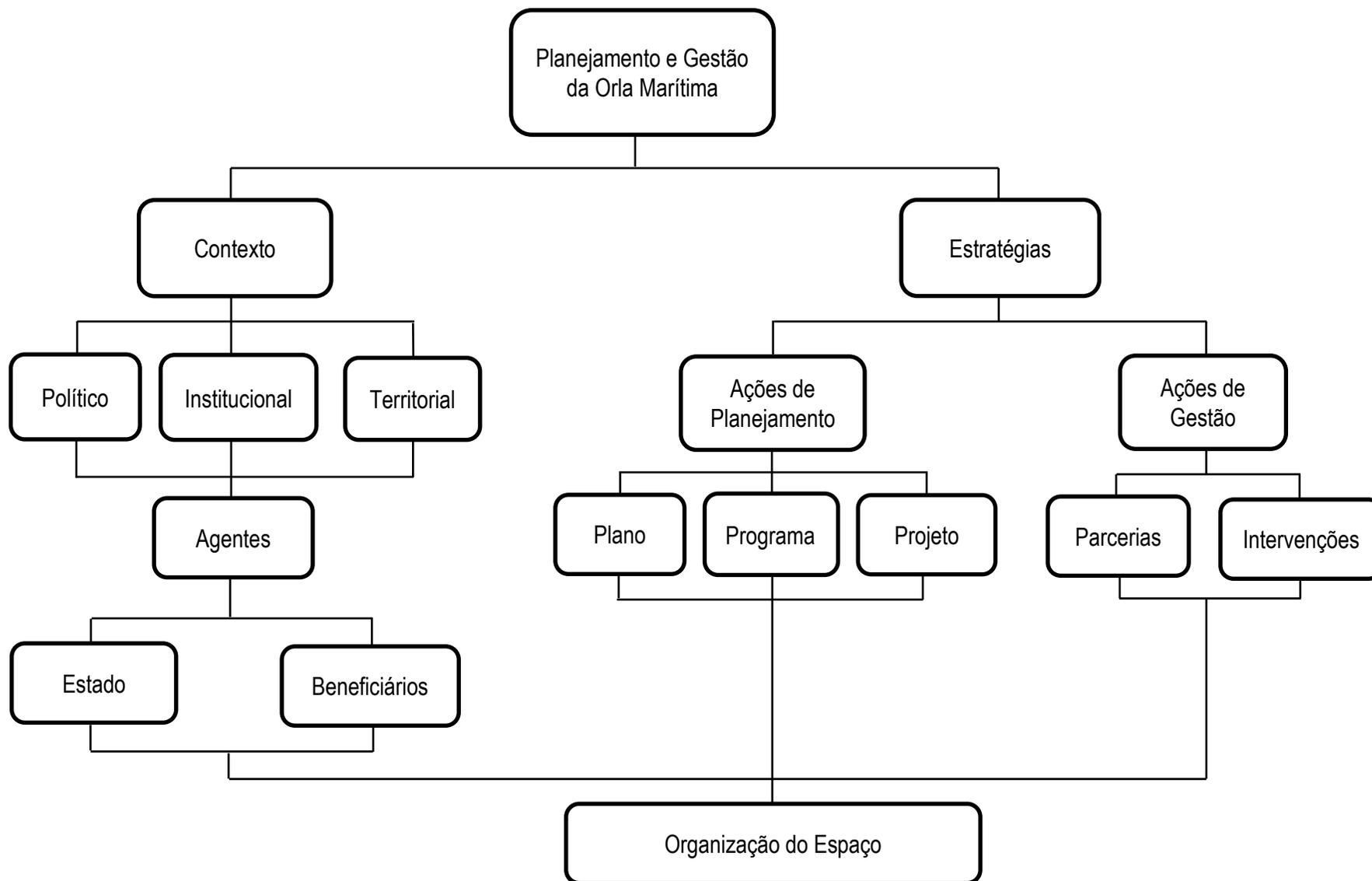
O *programa* representa o conjunto de intervenções pensadas para atingir um fim ou uma meta específica dentro de um plano. Possui os elementos constitutivos que estruturam um plano, cuja execução é anunciada de forma prévia e seu desenvolvimento assumido, direta ou indiretamente, pelo sistema político administrativo. Além de significar um avanço no nível de detalhe, também se diferencia do plano pelo elevado grau de compromisso institucional e de ter um marco temporal mais reduzido, pois tem uma perspectiva de médio prazo (BARRAGAN, 2014).

O *projeto* é bem mais específico e detalhado em comparação com o plano, que visa à execução dos objetivos e metas, podendo ser desdobrado ou não dos princípios e diretrizes gerais estabelecidos nos planos (SAMPAIO, A., 2010).

As *ações de gestão* dizem respeito à forma como as estratégias eleitas e legitimadas na etapa de planejamento e demais etapas anteriores, serão efetivadas (implementadas), isto é, postas em prática pela ação governamental na realidade espacial (etapa 4 do CPP). Corresponde ao nível máximo de concretização operacional das ações planejadas. Nesta fase as parcerias são necessárias (institucionais ou sociais), bem como as fontes de recursos ou financiamentos (público ou privado). Também costumam ocorrer mudanças em relação ao estabelecido anteriormente, para se adequar a recursos ou prazos (FONSECA, 2011; BARRAGÁN, 2014; SILVA, 2015).

Assim, a *organização do espaço* demonstra como este se organizou através das ações dos entes federativos e demais agentes envolvidos, a partir do contexto e das estratégias adotadas. Esta fase permitirá a identificação das implicações para o espaço da orla e para a cidade. A partir disso, será constatado se o planejamento e a gestão da Orla Marítima em análise alcançou os aspectos necessários, teórica e legalmente, que devem estar presentes em qualquer atuação pública nos espaços costeiros (etapa 5 do CPP).

Figura 3 – Modelo de Análise para o Planejamento e a Gestão da Orla Marítima de Salvador



A partir da adoção e adaptação deste modelo de análise, foram definidos os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa. Podem ser destacadas quatro etapas que envolveram a investigação:

A **primeira etapa** envolveu o levantamento e a revisão da literatura, em meio bibliográfico, documental e eletrônico (internet) acerca do tema e do objeto de estudo, com a leitura e análise de livros, teses, dissertações, documentos, artigos de revistas, periódicos, anais de eventos científicos, mapas, relatórios, etc. Foi realizado um levantamento nos bancos de teses e dissertações das principais instituições de ensino e pesquisa que têm se debruçado sobre este tema e sobre a área de estudo, especificamente.

A **segunda etapa** compreendeu o levantamento e análise das políticas, planos, programas, projetos e da legislação específica incidente sobre o tema e o objeto de estudo, dentro do recorte temporal, nas três esferas governamentais:

- Em nível federal, levantamento das políticas, planos, programas e projetos propostos por esta esfera para a regulamentação dos usos e atividades desenvolvidas na Orla Marítima, em âmbito nacional. Foram consultadas as publicações no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Presidência da República (Planalto, principal banco de legislação nacional atualizada).

- No âmbito estadual, fez-se o levantamento dos planos e projetos implementados por esta esfera na Orla Marítima de Salvador em seus respectivos órgãos ambientais e/ou de planejamento. Os órgãos, bibliotecas e sítios consultados foram: da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

- No âmbito municipal fez-se o levantamento dos planos e projetos implementados por esta esfera na Orla Marítima de Salvador em seus respectivos órgãos ambientais e/ou de planejamento. Os órgãos, sítios e bibliotecas consultados foram: da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), da Secretaria Municipal de Urbanismo (SUCOM) e da Secretaria Cidade Sustentável (SECIS).

A partir da identificação das políticas, planos e projetos na esfera nacional, analisou-se seus rebatimentos na esfera estadual e municipal. Como o enfoque principal da pesquisa é nas ações circunscritas aos limites territoriais do município de Salvador, elaborou-se um roteiro de análise para a identificação dos seus principais aspectos (ver APÊNDICE A). Dividiu-se esta análise em dois períodos: estratégias e ações de planejamento e de gestão do “passado” (1970-2012) e estratégias e ações de planejamento e gestão do “presente” (2013-2016).

Nesta etapa também foi realizada uma consulta à sede da 13ª Vara da Justiça Federal para o levantamento dos últimos volumes da Ação Civil Pública sobre o processo envolvendo a construção de equipamentos na Orla Marítima de Salvador, para a verificação do estágio atual do processo, ainda em curso, e se houve acordo entre as partes envolvidas no conflito.

A **terceira etapa** compreendeu a realização do trabalho de campo. Inicialmente, partiu-se da identificação dos grupos de interesse para a realização das entrevistas qualitativas e da elaboração dos roteiros para cada grupo escolhido. Foram elaborados 11 roteiros diferentes (ver apêndices de B a L), contendo questões abertas. Não se trabalhou por amostragem, mas por seleção dos entrevistados, como recomenda Gaskell (2002), já que o objetivo era explorar o espectro de opiniões e a variedade de pontos de vista sobre o assunto.

As entrevistas foram semiestruturadas ou despadronizadas¹² (por grupo de interesse) (MARCONI; LAKATOS, 2003), com a elaboração de roteiros semiestruturados e abertos, que permitissem uma adaptação conforme novas questões surgissem no momento da entrevista. De acordo com Gil (2008) as entrevistas menos estruturadas são desenvolvidas de forma mais espontânea, sem que estejam sujeitas a um modelo preestabelecido de interrogação.

Conforme Gaskell (2002), na pesquisa qualitativa na maioria das vezes não há um método definido para a escolha dos entrevistados. Assim, selecionou-se aqueles grupos que foram considerados como importantes e que permitissem a maior aproximação possível às questões formuladas e aos pressupostos teóricos da pesquisa: população usuária (local e não local), estabelecimentos comerciais locais, vendedores ambulantes, associações de bairro ou entidades representativas da população e órgãos das três esferas governamentais: municipal, estadual e federal (ver tabela 1). Os órgãos foram escolhidos segundo suas ações e competências, sendo os seguintes: Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) e Secretaria Cidade Sustentável (SECIS), a nível municipal; Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a nível estadual; e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), departamento da Bahia, a nível federal.

As entrevistas com a população usuária (local e não local), os estabelecimentos comerciais locais e os vendedores ambulantes foram realizadas por saturação, sendo que ao atingir-se uma quantidade que daria conta das questões formuladas, e quando se iniciaram as repetições nas

¹² A entrevista **padronizada** ou **estruturada** é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano. Já na entrevista **despadronizada** ou **não-estruturada**, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal. Para mais detalhes ver Marconi; Lakatos (2003).

respostas, finalizou-se o processo. Cabe destacar que buscou-se realizar a mesma quantidade de entrevistas em cada um dos três trechos de orla escolhidos.

Tabela 1 – Grupos de interesse para realização das entrevistas

Nº	Grupos de interesse	Ribeira	Barra	Rio Vermelho	Nº de entrevistas
1	Usuários (locais e não locais)	15	15	15	45
2	Associações comunitárias	1	1	1	3
3	Estabelecimentos comerciais	5	5	5	15
4	Vendedores ambulantes	5	5	5	15
5	Órgãos da adm. municipal	-	-	-	2
6	Órgãos da adm. estadual	-	-	-	2
7	Órgãos da adm. federal				1
Total					83

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez eleitos os grupos de interesse e elaborados os roteiros de entrevista, partiu-se para uma visita prévia, de reconhecimento do campo, nas três localidades escolhidas. Em seguida, foi dado início a realização das entrevistas.

As entrevistas com a população usuária, os estabelecimentos comerciais, os vendedores ambulantes e as associações de bairro foram aplicadas em três dos nove bairros ou localidades da Orla Marítima que foram objeto de intervenções da 1ª etapa do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de 2013: São Tomé de Paripe, Tubarão, Ribeira, Itapuã, Piatã, Boca do Rio, Jardim de Alah/Armação, Rio Vermelho e Barra. Dentre estes optou-se por realizar a pesquisa de campo na Ribeira, na Barra e no Rio Vermelho. A opção em trabalhar com somente três decorre do entendimento de que correr-se-ia o risco de não se analisar todos satisfatoriamente, em razão do curto lapso temporal desta pesquisa.

Ademais, na tentativa de justificar a escolha, procurou-se eleger alguns aspectos considerados relevantes e que caracterizam as “duas orlas” da cidade. A Orla Atlântica é conhecida por ser mais valorizada socialmente para o lazer e para o turismo (SOUSA, 2010), assim como pelo capital imobiliário e por possuir melhor infraestrutura. Nesta orla escolheu-se o Rio Vermelho e a Barra, ressaltando-se que a Barra está situada, tanto na Orla Atlântica quanto na Orla da Baía de Todos os Santos. Já na Orla da BTS, conhecida por possuir condições precárias de infraestrutura, por ser desvalorizada pelo segmento turístico e pelo capital imobiliário, elegeu-se o bairro da Ribeira.

No processo de escolha dos trechos, também chamou a atenção a discrepância entre os recursos investidos em cada um dos trechos da 1ª etapa de intervenção do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla de 2013, assim como as críticas que emergiram na fase de execução e após a conclusão das intervenções por diversos segmentos sociais.

O levantamento de campo, com a realização das entrevistas foi executado no período de setembro de 2016 a janeiro de 2017, sendo dividido em três fases. A primeira, de setembro a outubro compreendeu as entrevistas com a população usuária da orla, os estabelecimentos comerciais, os vendedores ambulantes e as associações de moradores. Estas entrevistas, em sua maioria, não foram gravadas, sendo registradas no roteiro impresso. Somente as entrevistas com as associações de moradores foram gravadas, com o consentimento dos entrevistados. A segunda fase, que ocorreu entre novembro e dezembro, compreendeu a realização de entrevistas com secretários, servidores ou representantes dos órgãos das esferas de governo, que foram gravadas mediante a autorização destes. O conteúdo destas entrevistas será expresso no capítulo 4. Por fim, a terceira fase, realizada compreendeu os registros fotográficos e a verificação se os equipamentos implementados estavam em conformidade com o prometido nos respectivos projetos.

A **quarta etapa** consistiu na sistematização, análise e interpretação dos dados levantados, e sua relação com a base conceitual e com o modelo de análise da pesquisa; na elaboração dos mapas, quadros e tabelas; e na redação final desta dissertação.

Acredita-se, portanto, que através do modelo de análise e dos procedimentos metodológicos eleitos será possível atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, aproximando-se de forma satisfatória da realidade presente.

2.1 Abordagens dos termos Planejamento e Gestão

Os conceitos de planejamento e de gestão foram assumidos como conceitos basilares para esta pesquisa, visto que permeiam, de uma maneira ou de outra, as ações governamentais sobre o espaço geográfico. Dessa forma, expor-se-ão suas principais abordagens para uma melhor compreensão sobre a aplicação destes no objeto de estudo. As concepções teóricas acerca do planejamento, seja ele qual for, estão em marcha desde o início do século XX, enquanto as abordagens referentes à gestão no ambiente governamental são bem mais recentes, datando do final do século XX.

Conforme Sampaio (1974) o planejamento pode ser entendido como uma metodologia para escolher entre alternativas, na qual pode ser verificada a prioridade e compatibilidade dos objetivos estabelecidos, permitindo a seleção dos instrumentos mais eficientes para alcançá-los.

Para Buarque (1999) planejamento é uma ferramenta utilizada para tomar decisões e organizar as ações de maneira lógica e racional, com a finalidade de garantir resultados satisfatórios, atendendo

aos anseios da sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível, possuindo forte conotação política.

Barragán (2004) defende que o planejamento é uma etapa que antecede à gestão, sendo um processo interativo e que deve prever mecanismos de retroalimentação. Para o autor, mesmo sendo interdependentes e estando entrelaçados, o planejamento e a gestão são processos distintos. Nesta mesma direção Souza, M. (2011) adverte que planejamento e gestão não são termos concorrentes e intercambiáveis, mas sim distintos e complementares.

Segundo este último autor, *planejar* significa simular o desenrolar de um processo, com o objetivo de melhor se prevenir contra prováveis problemas ou, com a finalidade de tirar proveito dos prováveis benefícios, sempre remetendo ao futuro. Para o autor, o planejamento é a preparação para a gestão futura. A gestão é a efetivação, ao menos em parte, das condições que o planejamento realizado no passado ajudou a construir. Considera que o planejamento (algum tipo de planejamento) é algo de que não se pode abdicar; até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores planejam sua vida e suas atividades. Cita as contribuições de Matus (1996), que entende que se planejar é sinônimo de conduzir de maneira consciente, então não há alternativa ao planejamento; ou planejamos ou seremos escravos da circunstância, uma vez que negar o planejamento será o mesmo que negar a possibilidade de escolher o futuro, aceitando-o seja ele qual for.

Souza, M. (2011) se propõe a analisar as principais abordagens concorrentes de planejamento e de gestão urbanos, utilizando-se de oito critérios de classificação. Em seus critérios de seleção, o autor parte do Urbanismo modernista, deixando de lado as correntes culturalista e naturalista, bem como a pré-urbanista. As principais abordagens destacadas foram: planejamento físico-territorial clássico, planejamento sistêmico, planejamento mercadófilo, *new urbanism*, planejamento ecológico, planejamento comunicativo/colaborativo, planejamento rawlsiano, planejamento e gestão social-reformistas, e planejamento e gestão autonomistas¹³.

Segundo Becker (1991) o planejamento tornou-se um instrumento técnico e centralizado de intervenção do Estado, com o objetivo de ordenar o território conforme a política e a estratégia estabelecidas.

Entretanto, salienta-se que as concepções citadas inicialmente, bem como outras, que tratam o planejamento como uma ferramenta destinada a alcançar os objetivos estabelecidos, para garantir os anseios da sociedade e uma melhoria da qualidade de vida, etc., não se constituem em uma garantia de que realmente tais objetivos serão alcançados, diante da complexidade da realidade atual das sociedades capitalistas, para a qual converge uma gama de aspectos e fatores que corroboram para o

¹³ Para conferir as características de cada um destes modelos, ver Souza, M. (2011).

insucesso do planejamento, conforme será destacado na seção 2.1. E depois, o planejamento não é uma ferramenta autoaplicável à realidade, necessitando da gestão, ou seja, da efetivação na realidade espacial planejada.

Numa perspectiva crítica, Santos, M. (2011) destaca que sem o planejamento teria sido impossível uma inserção acelerada e brutal do capitalismo nos países subdesenvolvidos, afirmando que não seria exagero considerar o planejamento como um instrumento indispensável para a manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como das disparidades sociais. O autor se utiliza do entendimento de Tinbergen (1959), para quem a função do planejamento é garantir, dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade, promovendo e estimulando o investimento privado; bem como as concepções de Lewis (1968), que aborda que o planejamento seria capaz de criar um clima de confiança entre os investidores. Entretanto, Santos, M. (2011) adverte que não é contrário ao planejamento, mas condena simplesmente o planejamento do capital e deseja vê-lo substituído por outro, que se preocupe com a sociedade como um todo e não com aqueles já privilegiados. Considera ainda que a teoria do planejamento toma como premissa uma definição de necessidades que é estranha à sociedade em questão, tornando impossível qualquer modelo de desenvolvimento nacional.

Por sua vez, o conceito de gestão já possui uma trajetória no ambiente empresarial, onde está relacionado à ideia de administração de empresas, arte ou técnica de conduzir empresas e negócios, mas ultimamente este conceito tem se relacionado com outras áreas (MACHADO, 1993; REED, 1997; SOUZA, M., 2011). Tem surgido como sinônimo ou derivado do planejamento, às vezes aplicado ao território (MACHADO, 1993). Com a revolução industrial e política que ocorreu no final do século XVIII, a gestão adquiriu importância para a compreensão das dinâmicas de mudança institucional na sociedade moderna. As noções de controle, conflitos, hierarquia das chefias, análise de classes, mudanças tecnológicas, etc. foram amplamente estudadas e analisadas, principalmente no âmbito das organizações fabris e empresariais (REED, 1997).

De acordo com Becker (1991) os problemas sociais e ecológicos gerados pelo padrão tecnológico dominante de produção em larga escala e pela concentração espacial das funções decisórias, bem como as conquistas políticas dos movimentos sociais, na década de 1970, demonstraram a incapacidade do planejamento de permanecer sobre as bases técnicas centralizadas. Assim, foi necessária a transposição do planejamento para o nível da consciência política por meio de sua distribuição territorial. Para a autora o conceito de gestão ressurgiu como uma maneira de superar o escopo da administração em face da relação entre o público e o privado. Diante deste quadro foi proposto o conceito de gestão do território entendido como a *“prática das relações de poder necessária*

para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações” (BECKER, 1991, p. 178).

A partir da segunda metade da década de 1980 tem se intensificado no Brasil o emprego de expressões como gestão urbana, gestão empresarial, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional, etc. Gestão significa administrar uma situação conforme os recursos disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas, se referindo a uma ação no presente (SOUZA, M., 2011).

As gestões praticadas pelos entes governamentais podem assumir várias conotações e conteúdos distintos, podendo-se falar em *modelos de gestão*. O modelo de gestão conforme Buarque (1999, p. 59) “*é o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para implementar a estratégia e o plano [...], mobilizando e articulando os atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo*”. Ainda conforme este autor, o modelo de gestão deve ser compatível com a concepção e com os princípios do planejamento, com o desenvolvimento desejado e com as opções estratégicas, ressaltando-se a democratização, a participação da sociedade e a descentralização no processo decisório e na execução das ações.

A partir dos anos 1980, novos modelos de gestão do território com ações dirigidas ao fortalecimento econômico e social vêm sendo adotados por governos locais no Brasil e no mundo. O conteúdo destes modelos é variado: empreendedorista, competitivo, estratégico, descentralizado e participativo, híbrido, etc. (HARVEY, 1996, FONSECA, 2011).

Fonseca (2011) destaca a ocorrência de três grandes modelos de gestão do território adotados pelos governos locais: o modelo gerencial, o ativismo democrático e o modelo empreendedor. O modelo gerencial conforme o autor é caracterizado pela ausência de autonomia política, administrativa e financeira do governo local que executa as decisões e ações oriundas do governo central, e, por conseguinte, predomina a baixa capacidade de inovação local e de participação da população nas decisões governamentais. Já o ativismo democrático caracteriza-se pela participação social nas decisões locais, na maior transparência político-administrativa e na melhor distribuição de serviços públicos, sendo, portanto, uma gestão compartilhada do território. Por fim, o modelo empreendedorista, tido como um conjunto de ações competitivas que envolvem as ideias de governança, parceria público-privada, flexibilidade institucional, privatizações de empresas, *marketing* territorial, etc. e que cumpre uma importante função para o processo de reestruturação do capitalismo.

Por sua vez, Compans (2005) aponta a existência de distintas concepções ou modelos de gestão urbana presentes no debate político e acadêmico brasileiro, dentre os quais se destacam: o modelo relacionado à noção de desenvolvimento sustentável, relacionado à implementação da Agenda 21 em nível local; aquele que tem por objetivo a produtividade urbana, resultante da agenda para os

anos 1990; o relacionado à ideia de desenvolvimento local endógeno, baseado na constituição de redes sociais cooperativas; e aquele destinado a promover a reestruturação econômica e urbanística da localidade, decorrente da adoção de um programa de intervenções públicas (ex. Barcelona).

Numa abordagem sociológica da gestão, Reed (1997) identifica três abordagens teóricas do termo: a perspectiva técnica, a perspectiva política e a perspectiva crítica. Discorrendo sobre cada uma delas, o autor destaca que a perspectiva técnica é aquela que propõe uma concepção de gestão como instrumento racionalmente concebido e acionado para a realização de valores predominantemente instrumentais, sendo uma tecnologia social necessária para atingir objetivos coletivos. A perspectiva política considera a gestão como um processo social destinado para a regulação do conflito entre grupos de interesse, num ambiente caracterizado por incertezas relativas aos critérios de avaliação do desempenho organizacional. Propõe uma ruptura no racionalismo da perspectiva técnica. Já a perspectiva crítica conceitua a gestão como um mecanismo de controle a serviço do modo capitalista de produção, para satisfazer seus imperativos econômicos e para difundir o quadro ideológico que permite obscurecer estas realidades estruturais.

Entretanto, considerando que as perspectivas citadas não são capazes, teórica e metodologicamente, de considerar as ambiguidades inerentes às práticas de gestão, Reed propõe a perspectiva praxeológica, que entende a gestão como uma prática social, como um processo ou atividade que objetiva a contínua articulação ou pacificação de práticas complexas e diversificadas, propensas à desarticulação e fragmentação, baseando-se na capacidade de controlar mecanismos institucionais que, de certo modo, asseguram a coordenação e a integração da interação social. Para o autor esta perspectiva permite uma concepção mais realista e flexível, diferentemente das demais, que concebem as organizações como unidades sociais, estruturadas rigidamente, que se subordinam à realização de atribuições essenciais que surgem como imposição das facetas técnicas, econômicas, administrativas ou políticas de um dado sistema.

Outro conceito intimamente relacionado com os de planejamento e de gestão é o de *governança*, sobre o qual foi também possível constatar diferentes vertentes teóricas. Uma delas diz respeito às condições que possibilitem uma ação pública eficaz, de modo a minimizar os efeitos perversos, os conflitos não previstos, etc. (LE GALÉS, 1995 apud COMPANS, 2005). Neste mesmo sentido, para Diniz (1997)¹⁴ governança diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, ou seja, à capacidade de atuação governamental.

O Banco Mundial cunhou na década de 1990 o conceito de governança como sinônimo de “bom governo”, “*a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento*” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1 apud COMPANS, 2005, p. 25). Considera

¹⁴ Diniz (1997) apud Compans (2005).

governança como a gestão eficaz dos recursos, alcançada mediante a confluência de quatro fatores: eficiência na administração do setor público; estrutura legal apropriada para o desenvolvimento; participação e *accountability*; e informação e transparência (COMPANS, 2005; DASÍ, 2015).

Para Melo (1995)¹⁵ o conceito de governança ultrapassa o marco do *modus operandis* das políticas e engloba questões mais amplas, relativas a padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais.

Conforme Busatto (2005)¹⁶ a governança é um processo que promove um ambiente social de diálogo e de cooperação, com nível de democracia e conectividade elevado, estimulando parcerias entre os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, empoderado e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar. Sentido similar é atribuído por autores como Sanabria et al. (2011) e Aguilar (2006)¹⁷.

Dasí (2015) destaca a diferença entre *governança* e *governabilidade*, sendo esta as condições políticas para a intermediação de interesses e o apoio político para governar. Destaca que governança é uma condição necessária, mas insuficiente, para a governabilidade, objetivo final para uma vida comunitária harmônica.

Utilizando-se das contribuições de diversos autores, Dallabrida (2015) destaca que governança:

[...] Trata-se de processos de tomada de decisão ou espaços de prestação de conta relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política, ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico em que as autoridades estatais exercem um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil (DALLABRIDA, 2015, p. 306).

Desse modo, o conceito de governança a ser adotado nesta pesquisa é aquele equivalente à gestão compartilhada, na qual a sociedade assume maior protagonismo dentro dos modelos de gestão dos governos, exercendo funções de controle social, empoderamento, participação, etc., que está relacionado ao modelo de ativismo democrático, conforme abordado por Fonseca (2011).

A partir do exposto, destaca-se que o planejamento é entendido para efeitos desta pesquisa como um instrumento técnico e político de intervenção do Estado sobre sua área de jurisdição, com o objetivo de ordenar o território para atingir o desenvolvimento desejado, conforme a política e a estratégia estabelecidas, ressaltando-se a democratização através da participação da sociedade no processo decisório, seguindo-se a compreensão de Becker (1991) e de Buarque (1999). Já a concepção de gestão adotada será aquela referente ao sistema institucional e à arquitetura organizacional adequada e necessária para a implementação da estratégia e do plano, que mobiliza e

¹⁵ Melo (1995) apud Ivo, et al. (2000).

¹⁶ Busatto (2005) apud Diederichsen et al. (2013).

¹⁷ Aguilar (2006) apud Barragán (2014).

articula os atores e agentes sociais, utilizando-se de variados instrumentos, e que assegura a participação social no processo, correspondendo, portanto, à gestão compartilhada do território, à governança (BUARQUE 1999; FONSECA, 2011).

Após esta breve explanação conceitual, cabe agora apresentar como, no decorrer do tempo, os governos têm-se utilizado de tais ferramentas (planejamento e gestão) e quais foram as mutações ou inclinações que estas sofreram, em cada período.

Conforme Sampaio, F. (1974), a primeira experiência de planejamento estatal nos moldes de um modelo de Estado mais “intervencionista” e planejador da economia, do território e da dinâmica da sociedade, em âmbito mundial, ocorreu nos fins da década de 1920, na União Soviética, sendo este o antecedente mais remoto. O planejamento estava intrinsecamente associado ao sistema socialista de produção, da mesma forma que o mercado está para o sistema capitalista. Após a Segunda Guerra Mundial, o planejamento estendeu-se para os demais países da Europa Oriental.

Já no mundo ocidental, para o autor, o planejamento surge em virtude dos efeitos da crise de 1930, que desorganizou o sistema de preços, provocou o desemprego em massa, obrigando os governos dos diversos países a intervirem com uma série de medidas de política econômica. Neste contexto, ocorre a mudança de direcionamento dos governos de diversos países, que passam de simples reguladores do sistema econômico para a função de interventores.

Até a grande crise a intervenção estatal era considerada prejudicial à economia, mas a partir de então, a intervenção do Estado passou a ser aceita e o planejamento começou a se firmar. Percebeu-se que para a garantia do bem estar e do crescimento rápido, era necessário envolver o governo no processo econômico (AGUILAR, 1970 apud SANTOS, M., 2011).

Ainda segundo Sampaio, F. (1974), durante a Segunda Guerra, a tendência de planejamento iniciada em 1930 foi aperfeiçoada em decorrência da corrida bélica. Já no pós-guerra, foi a necessidade de reconstrução dos países atingidos que contribuiu para a consolidação do planejamento na Europa Ocidental (associada ao Plano Marshall) e para o surgimento dos primeiros estudos sobre o tema.

Na América Latina, para o citado autor, o planejamento aparece como indispensável para um modelo de crescimento e desenvolvimento após a crise do modelo agroexportador, na década de 1950, que se mostrou incapaz de elevar os padrões de vida da população de maneira acelerada. Assim, a necessidade de novas alternativas de crescimento e desenvolvimento forneceu o cenário propício para o surgimento das ideias em torno do planejamento.

O apogeu do planejamento¹⁸ se situa entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos de 1970. O período entre 1945 e 1975 é visto por alguns autores como os trinta anos gloriosos do planejamento (SOUZA, M., 2011; MARICATO, 2012). Maricato (2012) se utiliza do entendimento de Fiori (1997), segundo o qual neste período os países capitalistas criaram uma das obras institucionais mais complexas, resultado da adequação do processo de acumulação capitalista e do avanço da luta dos trabalhadores, no qual houve uma combinação, pelo Estado, do controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. Houve ainda um grande crescimento econômico, com significativa distribuição de renda e investimento massivo em políticas sociais.

Entretanto, no início da década de 1970 o planejamento vai começar a sofrer um processo de descrédito e de desgaste, em decorrência de diversos fatores estruturais. Houve uma grande reversão dos 30 anos de expansão do pós-guerra, levando a economia urbana à falência e ao colapso das cidades (ARANTES, 2012).

Conforme destaca Souza, M. (2011), as críticas conservadoras contra o planejamento aumentaram por conta de uma frustração com os resultados da intervenção estatal em geral, assim como do enfraquecimento das bases materiais do planejamento característico dos *welfare state* dos países capitalistas centrais, constituído pelo crescimento econômico e pela capacidade de investimento e de regulação por parte do Estado. Segundo o autor, após a crise do petróleo em 1973, e diante do avanço da crise do sistema capitalista mundial, os alicerces econômicos, que há décadas sustentavam um planejamento influente em diversos países, ficaram abalados. Assim, os sinais de esgotamento do modelo keynesiano fortaleceram as ideias neoliberais, em defesa de um Estado mínimo e a confiança no mercado livre.

Com a ascensão de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos Estados Unidos ao poder, dois representantes da nova direita, na virada para os anos 1980, o neoliberalismo ganhou impulso, ao passo que houve um descrédito e desgaste do Estado de bem-estar e do planejamento (SOUZA, M., 2011).

Assim, a crise dos Estados nacionais teve início com a tensão entre a erosão da base fiscal e a extensão da cobertura dos programas assistenciais necessária para assegurar a democracia de massas, na qual se fundavam as formas de intervenção estatal e a configuração do poder político (HARVEY, 1994 apud COMPANS, 2005).

A mobilidade adquirida pelo capital com a globalização financeira e a reestruturação produtiva implicaram na perda substancial da capacidade de regulação dos Estados nacionais sobre os fluxos

¹⁸ Alguns autores conferem diferentes denominações para a matriz de planejamento que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, antes desta ser desmontada pelas propostas neoliberais: *planejamento urbano modernista e funcionalista* (MARICATO, 2002), *planejamento urbano moderno, racionalista e normativo* (COMPANS, 2005), *regulatório, físico-territorial, sistêmico, social-reformista, etc.* (SOUZA, M., 2011).

econômicos, bem como uma maior dificuldade em planejar políticas de desenvolvimento, o que estaria colocando em xeque a ideia de uma economia nacional. Soma-se a isso o aumento da competição entre estados e municípios pela atração de investimentos, negócios e empresas, que introduziu novos temas e prioridades na pauta da ação pública local (COMPANS, 2005).

Todavia, isso não implica considerar que o Estado não era mais necessário, muito pelo contrário. A partir de então o Estado irá atuar como intermediador e facilitador dos interesses capitalistas privados via planejamento. Conforme sublinha Boyer (1987), citado por Compans (2005) não é possível definir o Estado como algo externo ao sistema econômico, nem este em exterioridade aos compromissos institucionalizados representados pelo Estado, concluindo que a passagem de um regime de acumulação a outro estará sempre associada à mutação das formas do Estado. Nesta mesma direção, Compans (2005) cita Veltz (1996) e Castells (1995) os quais consideram que estaria ocorrendo, em verdade, uma mudança na orientação da intervenção estatal e não o seu retraimento. Esta mudança estaria acontecendo no sentido de um enfoque na criação de certas condições institucionais favoráveis à apropriação de uma parcela maior do excedente social pelo capital, em detrimento da redistribuição social.

Utilizando-se da contribuição de outros autores, Santos (2006) afirma que com a globalização verifica-se, de fato, a erosão da soberania nacional, mas que acreditar que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco, pois, na realidade, a emergência das organizações e firmas multinacionais reforça o papel do Estado, tornado mais indispensável do que antes.

De acordo com Souza, M. (2011) o enfraquecimento do planejamento foi acompanhado pela popularização da gestão, marcada pela administração dos recursos e problemas a curto e médio prazos, com visão mais imediatista. Houve nas palavras do autor, a substituição de um “planejamento forte”, característico da era fordista, por um “planejamento fraco”, típico do pós-fordismo, da desregulamentação e do Estado mínimo. Começaram então a ganhar terreno as formas “mercadofílas”¹⁹ de planejamento, mais próximas dos interesses do capital privado: subordinação às tendências do mercado, planejamento facilitador e planejamento da administração privada.

Compans (2005) adverte que enquanto o fordismo fundava-se na correspondência entre produção e consumo de massa, possível graças à padronização do produto e à regulação estatal da relação salarial, o novo modelo de acumulação flexível baseia-se na aceleração dos ritmos de inovação, produção e consumo, envolvendo sua segmentação e estilização, para a qual a elevada adaptabilidade dos processos produtivos, assim com a mobilização da moda, tornaram-se elementos primordiais.

¹⁹ O planejamento mercadofílo denominado por Marcelo Lopes de Souza pode ser entendido como equivalente ao planejamento estratégico, ao empreendedorismo urbano, etc.

Num colóquio realizado em Orleans em 1985, ocorrido dentro de um contexto de deterioração da base econômica e fiscal de muitas cidades do mundo capitalista avançado, o consenso gerado foi de que “os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações” (HARVEY, 1996, p. 49).

Compans (2005) destaca que as novas formas de relacionamento entre setor público e privado, destinadas ao aumento da competitividade urbana, assemelham-se àquelas empreendidas por cidades norte-americanas e europeias, que de acordo com alguns autores citados por esta, estariam conformando um modelo específico de gestão: de *empresariamento urbano*, no entendimento de Harvey (1996), de *gerenciamento público urbano*, conforme Ascher (1995), de *governança urbana* por Le Galés (1995), de *mercantilismo local* por Parkinson (1992) e Fainstein & Fainstein (1994) e de *empreendedorismo competitivo* por Moura (1997). Todavia, adverte que esta variedade de denominações atribuída ao mesmo modelo se refere à ênfase conferida por cada autor às características tidas por eles como essenciais.

Para Harvey (1996) a abordagem do gerenciamento, característica dos anos 1960, cedeu lugar a formas de ação de *empresariamento* dos anos 1970/1980, nas quais surge o consenso, no mundo capitalista avançado, de que benefícios positivos devem ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial. Essa mudança, para o autor, tem relação com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde 1973: desindustrialização, desemprego, aliados a uma onda crescente de neoconservadorismo, um apelo forte à racionalidade do mercado e da privatização. A maior ênfase na ação local para combater estes males também parece ter relação com o declínio do poder do Estado-Nação no controle dos fluxos monetários, de forma que os investimentos são negociados cada vez mais entre o capital financeiro internacional e os governos locais, que fazem o máximo possível para ampliar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista.

De acordo com Compans (2005), o modelo de gestão empreendedor prega o discurso da emergência dos governos locais como potenciais promotores do desenvolvimento econômico, fundando-se no pressuposto de que os mesmos gozariam de vantagens comparativas em relação aos Estados nacionais, no que concerne à geração de novas condições gerais de produtividade e de competitividade das empresas.

Segundo Arantes (2012) as ideias em torno do planejamento estratégico foram postas em circulação pelo urbanista italiano, Campos Venuti, em 1987, com o objetivo de contrapor-se ao urbanismo dos anos 1970, que este acreditava ser meramente expansionista e quantitativo, e que implicava na especulação imobiliária. O novo planejamento defendido por Venuti, hierarquizador e

intensivo, se apresentava como transformador ou reformista. Segundo Venuti, voltava-se assim, a uma visão global da cidade à procura de uma melhor resposta à nova fase de capitalismo flexível e predominância do terciário.

O planejamento estratégico foi inspirado em conceitos e técnicas advindos do planejamento empresarial, originários da Harvard Business School, defendendo seus idealizadores que os governos locais deviam adotá-lo em virtude de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 2012).

Conforme Arantes (2012) este novo planejamento busca, acima de tudo, inserir a *cidade-alvo* na rede internacional de cidades, tornando-a atraente para o capital estrangeiro, inclusive no setor imobiliário. O que diferencia o caráter gerencial do novo planejamento urbano é que se vive à espreita de ocasiões para fazer negócios. Citando Peter Hall (1995), a autora destaca que o planejador foi sendo confundido com o seu tradicional adversário, o empreendedor.

Segundo Compans (2005) o planejamento estratégico se constitui no principal instrumento de adaptação das formas institucionais locais aos objetivos da inserção competitiva, ao referenciar a proposição de uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa seguindo as tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia mundial. A autora aponta que o principal argumento utilizado pelos consultores internacionais para anunciar a crise do planejamento urbano moderno, racionalista e normativo e justificar a sua substituição pelo planejamento estratégico é a sua suposta ineficácia.

Como uma espécie de receita, Castells e Borja (1996) destacam que as grandes cidades precisam responder a cinco tipos de objetivos para serem competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, assim como dar garantias à sua população de um mínimo de bem-estar para a convivência democrática: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. E para isso, é necessário um projeto de cidade, de transformação urbana que deve resultar da junção de três fatores: 1) a sensação de crise; 2) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local, tanto política quanto cívica; e 3) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade avance do ponto de vista físico, econômico, social e cultural.

Entretanto, não parece tão simples o cumprimento de tais requisitos. A sociedade é heterogênea, com diversos antagonismos, distintos graus de engajamento e nem sempre o consenso é possível. Além disso, fatores de outra ordem, como recursos, burocracia institucional, etc., tornam esta receita um pouco complexa.

Os supracitados autores destacam que em algumas cidades a resposta à consciência de crise foi facilitada pela capacidade de conseguir e utilizar um grande evento internacional, cujo exemplo

paradigmático é a cidade de Barcelona. Outras cidades europeias também aproveitaram a oportunidade de sediar grandes eventos para promover uma transformação urbana e a modernização da sua infraestrutura: Lisboa, Glasgow, Bilbao, Manchester, etc.

Atualmente este fenômeno pôde ser observado nas cidades brasileiras que foram sede dos mais destacados eventos mundiais: Copa das Confederações FIFA²⁰ de 2013, Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Outro aspecto que cabe mencionar no âmbito do planejamento estratégico é a liderança urbana. Para Castells e Borja (1996) a liderança personalizada e a figura dos prefeitos pode ser ou não decisiva para o sucesso ou fracasso do projeto estratégico. Citam os exemplos de Lisboa, com Sampaio, e de Barcelona, com a emblemática figura de Maragall, como bons exemplos. Entretanto, destacam que a liderança local nem sempre corresponde inicialmente à autoridade política, mas que ela deve ser figura presente na construção de uma liderança compartilhada.

De acordo com Harvey (1996) o novo empresariamento tem como característica central a noção de parceria público-privada, na qual as reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego. Acrescenta que a atividade dessa parceria público-privada é empresarial, pois ela tem execução e concepção especulativas e, em função disso, está sujeita às dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos. Em muitos casos isso significou que o setor público assumisse o risco e a iniciativa privada ficasse com os benefícios, embora isso não se aplique a todos os empreendimentos.

Citando Borja e Forn (1996), Vainer (2012) adverte que o plano estratégico é a formalização mais acabada da cooperação público-privada, razão pela qual se insiste na necessidade de articulação entre o público e o privado, seja na definição de objetivos e programas ou na execução de projetos e na gestão de serviços. Destaca que a parceria público-privada tem o objetivo de assegurar que os interesses do mercado estejam representados no processo de planejamento e de tomada de decisão.

Deve ser registrado, segundo Arantes (2012), que nesta fase do capitalismo as cidades passaram a ser geridas e consumidas como mercadorias. A autora destaca que a *cidade-negócio* está apoiada na *pseudomercadoria* chamada solo, demonstrando a contradição existente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele algum benefício econômico, sobretudo na forma de renda exclusiva. Cita que nesta nova ideia de cidade, a cultura (isto é, o negócio das imagens, da identidade, do patrimônio arquitetônico, etc.) passa a ser essencial na coalizão de classes e de interesses,

²⁰ Federação Internacional de Futebol ou Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

responsável pelo crescimento urbano, juntamente com o orgulho cívico dos habitantes do lugar e o patriotismo das massas.

Na cidade-negócio, altamente competitiva e seletiva, todo incremento de crescimento local implica em transferência de riqueza e de chances de vida do público em geral para os grupos rentistas e seus associados: “[...] o processo de construção da cidade distribui esculturas, museus e edifícios de alto padrão atraindo aqueles que têm condições de escolher onde viver, trabalhar e gozar sua *afluência*” (ARANTES, 2012, p. 28).

De acordo com Vainer (2012) o discurso do planejamento estratégico se estrutura sobre a articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma *mercadoria*, a cidade é uma *empresa* e a cidade é uma *pátria*. Destaca que a cidade transforma-se em mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, no qual outras cidades também estão à venda, razão pela qual é necessário o *marketing urbano*, que se constitui em elemento determinante do processo de planejamento e de gestão de cidades. Para o autor, isso explica o comportamento de muitos prefeitos, que se parecem mais com vendedores ambulantes que com dirigentes políticos. A venda da cidade consiste na venda de atributos específicos que se constituem em insumos valorizados pelo capital transnacional, a exemplo dos espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, etc. (e porque não, a Orla Marítima com suas belas praias, resorts, hotéis, etc.). Esta venda da cidade é promovida, preferencialmente, para compradores estrangeiros:

O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas ‘exportações’ (de bens e serviços, de seus profissionais etc.) (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160).

Segundo Vainer (2012) a proposta é excludente, pois os visitantes e usuários *insolventes* do exterior são excluídos. Não se quer visitantes e usuários em geral, tampouco imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres. Do ponto de vista concreto, assim como do ponto de vista da imagem “a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado [...] a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis” (VAINER, 2012, p. 82-83).

O planejamento estratégico também transforma a cidade em empresa. Conforme o citado autor:

Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios. Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instalá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a *regra* e o *modelo* do planejamento e execução de suas

ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado (VAINER, 2012, p. 86).

De acordo com o supracitado autor, a cidade-empresa não permite controles políticos, estranhos a um espaço social onde são prezados a produtividade, a competitividade e os resultados, devendo ser realista, atendendo aos interesses do mercado, sem planos utópicos. Como atua no mercado de cidades, a cidade-empresa deve ser competitiva, ágil e flexível. É a competição entre as cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do contexto das empresas para o contexto urbano, autorizando a venda das cidades. Na cidade-pátria é essencial o consenso, sem o qual não há a possibilidade de estratégia vitoriosa; o plano estratégico exige e depende de que a cidade esteja toda unificada em torno do projeto.

É importante salientar que esta busca de competitividade pelas cidades, uma espécie de “guerra dos lugares”, é contrária às políticas e estratégias de integração nacional, o que dificulta o êxito de projetos de desenvolvimento nacionais.

Ainda conforme Vainer (2012), seja como mercadoria, como empresa ou como pátria, a estratégia leva à destruição da cidade enquanto espaço da política, enquanto lugar de construção da cidadania, destacando que a despolitização planejada é também parte das garantias oferecidas aos parceiros privados.

Na América Latina houve um atraso na emergência das cidades enquanto protagonistas políticos e econômicos, quadro que mudará somente na década de 1990. Isso ocorreu devido às limitações nos processos de democratização política e de descentralização do Estado, somados os efeitos sociais das políticas de ajuste, as desigualdades e marginalidades herdadas, a debilidade da sustentação sociocultural das cidades e os graves déficits de infraestrutura e serviços públicos (CASTELLS; BORJA, 1996).

No plano nacional, a ascensão do neoliberalismo a partir de 1990, com a eleição de Fernando Collor à Presidência da República, representou a substituição da agenda constitucional reformista pela agenda da inserção competitiva. Foram adotados programas de ajuste fiscal, impostos pelos organismos financeiros internacionais, resultando na redução dos gastos sociais, afetando o financiamento público para os programas sociais.

Fernandes (2013) aponta que a década de 1990 ilustra as transformações na esfera das ações governamentais na dimensão urbana e regional do planejamento estratégico, cujo objetivo era aparelhar as cidades brasileiras para a competição urbana. Os projetos urbanos, para a autora, são instrumentos essenciais desta forma de planejar, pois fornecem a estrutura adequada para o desenvolvimento do setor imobiliário, onde a presença do Estado se torna indispensável, pois ele será

responsável por manejar os instrumentos legais necessários à reestruturação da propriedade imobiliária e fundiária.

Entretanto, analisando suas consequências, Maricato (2012) destaca que o modelo de planejamento modernista/funcionalista foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades, na chamada cidade formal ou legal. Acrescenta que a importação dos padrões dos países centrais, aplicados somente a uma parte das cidades brasileiras contribuiu para que estas fossem marcadas pela modernização incompleta ou excludente.

Para a citada autora, as propostas neoliberais, enquanto processo político e econômico, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, tendo no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para a ocultação da cidade real e da formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Evidencia-se a formação de um processo dual: um vasto aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, etc.) convivendo com a flexibilidade da cidade ilegal.

De acordo com a autora, não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, nem devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz na contramão dos planos. Menciona que como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana, resultando em *"planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns"* (MARICATO, 2012, p. 125).

Ainda segundo a autora, a ineficácia dessa legislação é aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer interesses corporativos de uma minoria, já que tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos, sendo normal que o plano seja aplicado a somente uma parte da cidade.

O exposto leva-nos a crer que a utilização do instrumento de planejamento deve ser abandonada, diante do fracasso em gerar melhores condições de vida e desenvolvimento dos territórios. Porém, de acordo com Souza, M. (2011) o fracasso do planejamento convencional em proporcionar melhores condições de vida não significa que o planejamento enquanto instrumento deva ser negligenciado, esquecido e/ou desacreditado, mas sim que alternativas precisam ser apresentadas, com novas maneiras de junção entre a teoria e a prática.

Segundo Vainer (2012) deve haver a discussão sobre até que ponto são aceitáveis os pressupostos dos defensores do planejamento estratégico urbano de que ele seria o único meio eficaz para responder às novas condições impostas pela globalização aos governos, ou se ele teria que disputar o mercado com outras alternativas que fossem capazes de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade.

Para Maricato (2012) a construção de uma nova matriz urbanística deve eliminar a distância existente entre planejamento urbano e gestão urbana, passando por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas, desconstruindo as representações dominantes sobre a cidade. Destaca que, apesar do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano, não havendo outra maneira de vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento, mas que, após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos, é preciso conceituar este planejamento.

De acordo com a citada autora, no contexto recente, nem é necessário dizer que o processo de planejamento deve ser participativo. Adverte que o processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o próprio plano, pois ele poderá criar uma esfera de debate ampla e legitimar os participantes com suas opiniões diferentes e conflitantes. Sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e inaceitável, pois considera os moradores como objeto e não como sujeitos. Acrescenta que a constituição e consolidação dessa esfera de participação política poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano.

Ante o exposto, e considerando as diversas abordagens e nuances do planejamento e da gestão no transcorrer do tempo, acredita-se que tais instrumentos, nos moldes atuais, são incapazes de transformar a realidade de modo a garantir melhores condições de vida para a população em geral. Entretanto, como não podemos abdicar de prever e de planejar os eventos sociais, alternativas que superem o atual modelo de planejamento e de gestão imperante devem ser vislumbradas.

2.2 Participação no contexto do Planejamento e da Gestão Pública

Diante do exposto na seção anterior constata-se que a participação é um conceito presente nas principais abordagens sobre planejamento, gestão e governança, sendo, portanto, indispensável tangenciar a sua discussão, mesmo que brevemente. Assim, o objetivo desta seção não é esgotar a ampla e complexa literatura sobre o tema, mas fazer algumas explanações gerais sobre aspectos e elementos importantes em torno da questão, de maneira a fornecer suporte conceitual para o desenvolvimento deste trabalho.

As primeiras iniciativas de descentralização dos governos e de gestão democrática ocorreram nos Estados Unidos e na Europa nos anos 1960 e 1970. No contexto nacional, as primeiras iniciativas

foram nos anos 1970 e 1980. No Brasil, no final da década de 1970 ocorreu o início da democratização política do regime autoritário, resultando no surgimento de movimentos sociais que defendiam o direito do cidadão de participar e influir nas decisões públicas (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995; NUNES, 1999).

Neste período ocorreram inúmeras iniciativas, como a de Ipiaú/BA nos anos 1960, a de Lages/SC e a de Piracicaba/SP nos anos 1970. A temática passou a ser destaque nacional nos anos 1980, tendo contribuído para tal o Congresso Nacional de Arquitetos realizado em Salvador em 1982, que teve como tema a "Gestão democrática da cidade". A partir da redemocratização houve várias experiências, destacando-se entre elas o Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS (NUNES, 1999).

Após o ano de 1984, com as eleições diretas para o Executivo e o Legislativo municipais das capitais, houve o interesse em discutir a participação social na gestão pública no que se refere aos diversos significados atribuídos ao conceito bem como às modalidades de sua operacionalização. Nos programas de governo dos prefeitos eleitos passaram a constar projetos diferenciados de descentralização administrativa, com a criação de estruturas locais de governo, a exemplo das regiões administrativas e dos distritos sanitários (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995).

Todavia, a discussão sobre participação popular no Estado democrático brasileiro adquire importância por volta dos anos 1990, com a conquista de um número considerável de prefeituras importantes por governos petistas. Houve então a necessidade de reflexão e revisão permanente da conceituação de participação popular, diante da insuficiência de estudos teóricos, assim como da necessidade de outros conceitos, como parceria, qualidade de vida, meio ambiente, etc. (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995).

O auge da legitimação de experiências de gestões participativas ocorreu no Habitat II, em Istambul, em 1996, assim como em vários documentos do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas (ONU) do período, que pregaram a participação como caminho lógico a ser seguido pelos governos nas intervenções territoriais (NUNES, 1999).

No que se refere aos aspectos terminológicos, Bordenave (1995, p.22) destaca que o termo "*participação*" deriva da palavra "*parte*". Assim, participação é "*fazer parte, tomar parte ou ter parte*". Mesmo que pareçam semelhantes, o autor ressalta que há diferença entre estas expressões, pois é possível que o indivíduo faça parte (participação passiva) sem necessariamente tomar parte (participação ativa), correspondendo esta última expressão a um grau mais elevado de participação.

Para Nunes (2002, p.11) *participar "significa tomar parte em discussões e decisões, desde o momento em que o problema se apresenta até aquele de pôr em prática as soluções encontradas, resultantes das discussões"*.

Pateman (1992) destaca que na teoria de Rousseau a função central da participação é educativa, e que este autor considera o termo educação no seu sentido amplo. Para Pateman no processo de participação:

[...] o indivíduo aprende que a palavra "cada" aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados (PATEMAN, 1992, pg. 38).

Para Pateman (1992) ao se estabelecer, o sistema participativo torna-se autossustentável, pois as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema obtenha êxito são aquelas desenvolvidas e estimuladas pelo próprio processo de participação e, assim, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capaz de participar.

Nunes (2015) ressalta que a participação proporciona uma aprendizagem da cidadania para os envolvidos, sendo esta entendida de acordo com direitos e deveres, considerados aspectos complementares da participação. Assim, a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais pela sociedade. No que se refere aos deveres, a cidadania diz respeito a uma inserção consciente no mundo, aliada a uma atitude de engajamento de modo a ampliar os direitos do cidadão numa dimensão mais coletiva.

De acordo com Nunes (2002, 2015) a participação não depende da vontade política ou técnica, sendo um processo que exige tempo, métodos, técnicas, assim como uma profunda compreensão das restrições à cidadania impostas pela história social e política, considerando o caso específico do Brasil. A participação deve superar o monopólio do poder pelos interesses econômicos, do contrário, não existe participação de fato, pois os cidadãos comuns possuem objetivos divergentes aos interesses econômicos de poucos. Destaca que participar deve ser uma tarefa voluntária e permanente, sendo necessária a explicação dos rituais democráticos quando a população chamada a participar é inexperiente, propondo sua preparação através da pedagogia da participação²¹, imprescindível para uma gestão transparente e democrática.

Vários autores destacam as vantagens e as desvantagens/desafios da participação que envolvem diversos aspectos, variando desde o âmbito gerencial, social ou cultural. No âmbito gerencial, conforme Nunes (2015), as principais vantagens dos processos participativos são: poder instituir um maior controle dos gastos público, garantir uma maior proximidade entre as necessidades dos habitantes e a ação dos governos; a diminuição dos gastos com manutenção de obras. Do ponto de vista social e econômico, espera-se que a gestão participativa seja capaz de uma inversão nas

²¹ Nunes (2002) aplica esta metodologia da *pedagogia da participação* na comunidade de Vila Verde, Salvador, Bahia, processo descrito em sua tese de doutorado e livro de mesmo nome.

prioridades do Estado, em que as demandas das camadas mais carentes da população sejam prioritárias, como forma de compensar a desigualdade extrema.

No que diz respeito aos desafios, Nunes (2015) cita que um deles se refere ao nível de renda e desorganização da população, a exemplo de Salvador. A interiorização do estigma da pobreza é uma das vertentes analisadas pela autora para lidar com esta questão, com base nos estudos de Paulo Freire e de Erving Goffman²². Ressalta que quando vivem em sociedades que os tratam de maneira inferior, as camadas desfavorecidas encontram dificuldades para acreditar no seu próprio potencial, nas suas opiniões e na sua possibilidade de enfrentar os problemas coletivos, tendendo a evitar o debate e a esperar soluções prontas dos técnicos envolvidos no processo participativo, descaracterizando completamente a participação.

É importante reconhecer as dificuldades objetivas dos grupos de baixa renda em tomar parte dos processos participativos, o que é particularmente importante para o caso do município de Salvador. Para ter-se uma noção da conjuntura local, destaca-se que 55% dos domicílios tem renda de até um salário mínimo e quase 40% da população tem menos de oito anos de escolaridade, conforme dados do censo do IBGE de 2010²³. Por outro lado a tendência é que a elite econômica e social fortaleça sua capacidade decisória através do seu poder econômico, pelo acesso direto a postos de poder, pelas relações familiares e de amizade, maior grau de instrução. Os mais pobres, por sua vez, não possuem recursos econômicos, sociais e simbólicos necessários para que suas demandas sejam ouvidas e se tornem prioritárias (NUNES, 2015).

Para Bordenave (1995) mesmo num contexto de participação ativa (dos cidadãos que tomam parte) existem diferenças na qualidade desta participação. O importante não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte. Modesto (2005) corrobora enfatizando que os problemas de participação popular não são os mesmos para todas as classes ou grupos sociais, pois os problemas enfrentados não são idênticos, o que significa dizer que a participação não é uniforme em nenhum lugar.

Nunes (2015) adverte acerca da questão antes predominante na sociedade sobre a autossuficiência dos técnicos, que prescindiam da opinião da população considerada “leiga”, na elaboração de projetos e na realização de obras, postura que na realidade atual é inconcebível. Os fracassos das intervenções técnicas em promover um progresso automático, principalmente na esfera urbanística, que resultaram em problemas urbanos diversos, como a segregação socioespacial, dentre outros, puseram em cheque o prestígio dos especialistas. Isso favoreceu a permeabilidade dos ideais democráticos nas intervenções urbanísticas.

²² Paulo Freire (1979 e 1982) e Erving Goffman (1975) apud Nunes, 2015.

²³ IBGE (2010) apud Nunes (2015).

Barragán (2014) adverte que às vezes pensa-se, erroneamente, que apenas podem intervir num plano ou programa aquelas pessoas que possuem determinados conhecimentos técnicos ou especialização. Muitas vezes estabelece-se um período de consultas ao final da redação de um projeto, quando já é difícil modificar aspectos importantes de seu conteúdo, tornando a participação bem mais escassa. Ressalta que qualquer contato com o cidadão não pode ser considerado como participação. O autor nos fornece um caso ilustrativo desta questão, observado no âmbito do planejamento e da gestão das áreas litorâneas, ocorrido na elaboração da *Agenda 21 do Litoral de Janda*, em Cádiz, na Espanha, no qual um modesto agricultor se mostrou um autêntico líder e dinamizador das reuniões, além de demonstrar enorme inteligência social e de sistema de relações que permitiu aos demais participantes perceberem aspectos ocultos que dificilmente seriam desvendados com estudos acadêmico-científicos.

Carvalho, M. (2011) chama a atenção para a necessidade de uma comunicação adequada para se atingir o objetivo da participação, pois um processo participativo é também um processo comunicativo. Entende que as ferramentas de comunicação devem variar conforme o tamanho do município, sendo necessária a elaboração conjunta de um plano de comunicação.

No que se refere à organização democrática dos Estados, salienta-se a existência de dois modelos de regimes democráticos: o *representativo* e o *participativo*, este último também chamado de *democracia direta*. A teoria da democracia liberal representativa, corrente que se tornou hegemônica, baseia-se no princípio da representação legítima, que corresponde a alienar poder de decisão em favor de outrem. Parte do pressuposto de que não é viável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões, outorgando a legitimidade desta decisão àqueles livremente eleitos pelo povo, que terão o direito de decidir em nome dos demais (SOUZA, M., 2011).

Os problemas do modelo representativo destacados por Souza, M. (2011) são: considerar todos os cidadãos enquanto um conjunto homogêneo, seguindo-se os valores e comportamentos dominantes; a atuação do Estado, que não é neutra, e que tende a atender aos interesses de grupos e classes dominantes; a falta de transparência e prestação de contas ao público; a representação precária dos supostos representantes do povo, que são escolhidos por grupos econômicos e oligarquias políticas; a facilidade para a corrupção.

A corrente da democracia participativa se desenvolveu por volta das décadas de 1970 e 1980, para contrapor-se à teoria liberal representativa (CARVALHO, M., 2011). Para Borges na democracia participativa:

[...] a noção de política alarga-se para além da esfera habitual do governo para novos espaços, como o do trabalho; a estabilidade do sistema participativo é propiciada pela educação: quanto mais o indivíduo participa, melhor capacitado ele se torna para fazê-lo; uma vez que o cidadão perceba que suas opiniões são de fato

levadas em consideração na produção das decisões coletivas, ele estará disposto a participar ativamente da vida política; a participação gera um efeito integrativo e auxilia na aceitação das decisões coletivas, o que torna a democracia participativa mais estável (BORGES, 2010, p.13 apud CARVALHO, M., 2011, p. 19).

Existiram vários exemplos de democracia direta na história, muitos de natureza transitória, como os ocorridos na Revolução Russa ou nos períodos de guerra civil na Espanha, sendo que a experiência mais emblemática e duradoura foi a de algumas cidades gregas, particularmente em Atenas, onde a democracia direta perdurou por cerca de dois séculos: de 510 a. C. a 322 a. C.²⁴ (SOUZA, M., 2011).

Ressalta-se também a possibilidade de um modelo misto de democracia representativa e direta, citando-se o exemplo da república de Veneza entre o século XIV e XVIII. Atualmente ocorrem práticas nesta direção, que visam corrigir distorções e problemas do sistema representativo com a inserção de mecanismos de democracia direta, a exemplo dos orçamentos participativos, embora o contexto continue sendo de uma democracia representativa (SOUZA, M., 2011).

Souza, M. (2011) relata objeções à democracia direta, destacando que algumas expressam um juízo de valor elitista enquanto outras argumentam sua inviabilidade, sem, contudo, desqualificá-la. Dentre elas estão: que os indivíduos desejam se liberar do fardo de ocuparem-se com os negócios coletivos, abrindo assim mão do direito de decisão; sobrecarregamento do Estado caso todos os cidadãos decidissem participar diretamente da vida política, principalmente em sociedades de grandes dimensões; incapacidade técnica da população comum em participar de decisões de interesse coletivo, etc.²⁵. Adverte que a democracia direta apenas parece inexequível para aqueles que resistem à ideia de que uma alternativa deve ser vislumbrada seriamente, mas que por si só não exclui os erros, nem se trata de uma garantia de acerto, mas que ainda assim, uma ampla participação pode contribuir para minimizar distorções.

Exemplos mais recentes de democracia direta ou de um modelo misto podem ser destacados no contexto internacional, principalmente na Europa, onde a discussão sobre a necessidade da participação em projetos que interferem na vida da população parece já ter sido amadurecida e, há muito, superada. Na França, por exemplo, a Prefeitura de Paris criou um site de consultas públicas onde os projetos para a cidade são apresentados, discutidos e votados pelos próprios cidadãos antes de serem executados, sendo que qualquer cidadão ou grupo de cidadãos pode apresentar propostas. Há uma equipe de técnicos que analisa e agrupa as propostas, no caso de similaridade, para serem

²⁴ Entretanto, a *pólis* era constituída pelo povo de forma restrita: os cidadãos que podiam decidir, por um lado, e os escravos, os estrangeiros e as mulheres que não gozavam da cidadania plena, por outro. Os cidadãos decidiam livremente sobre a atividade política e a vida na *pólis*, deliberando sobre diversos assuntos, sendo que todos os cidadãos eram estimulados a participar e a participação era voluntária (SOUZA, M., 2011).

²⁵ Souza, M. (2011) fornece contra-argumentos a todas estas objeções direcionadas à democracia direta. Para mais informações consultar a obra completa.

apresentadas e discutidas posteriormente, sendo que as escolhidas publicamente como necessárias serão executadas. Além disso, no orçamento público são previstos recursos específicos para concretizar os anseios da população, que decide o caminho para melhorar a qualidade de vida do seu bairro ou da sua cidade. Esta é uma maneira do gestor público buscar transparência, respeito e uma gestão democrática com seus cidadãos-eleitores (DÓREA, 2015).

A Suíça é um exemplo de destaque de êxito na implementação da democracia direta. Neste país os projetos antes de serem implementados passam por um concurso, que elege o que mais atende aos anseios da população e da gestão. Os projetos de intervenção na realidade territorial são votados (a depender do valor do investimento) pela população local que sofrerá os impactos diretos (OLIVEIRA, 2016).

Há diferentes níveis de participação pública dependendo dos autores consultados. Lacaze (1993)²⁶ estabelece quatro graus de participação: informação, consulta, partilha de poder deliberativo e cogestão. Inspirando-se na escada da participação popular de Arnstein (1969), Souza, M. (2011) propõe uma escala de avaliação da participação, que possui as seguintes categorias: coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão²⁷. Apenas as três últimas categorias que o autor denomina de superiores (parceria, delegação de poder e autogestão) são efetivamente participativas e democráticas; as categorias inferiores (coerção e manipulação) correspondem à arrogância do discurso competente; enquanto que as categorias intermediárias (informação, consulta, cooptação), diferem pouco destas últimas, mais em sua forma do que no conteúdo, pois transmitem uma ideia ilusória sobre a participação, ou seja, uma pseudoparticipação.

Todavia, Souza, M. (2011) admite que a participação correspondente à autogestão exige muito mais que uma transformação política na escala local, fazendo-se necessária uma transformação social mais ampla, que é impossível de ser alcançada apenas no raio de ação político, econômico e cultural de uma cidade.

Para Modesto (2005) a dificuldade na objetivação do tema torna necessária a reflexão quanto às formas de participação e os instrumentos processuais que podem permitir a sua efetivação, assim como as condicionantes extraleais da participação, pois a participação popular tem se restringido ao mero discurso. Acredita que a inserção da participação popular na administração pública não pode ser isolada da participação nas demais esferas do Estado, não sendo possível reduzi-la a uma questão somente jurídica, relacionada à definição de instrumentos normativos, mas, sobretudo, a uma questão

²⁶ Lacaze (1993) apud Dantas (2009)

²⁷ Para mais detalhes sobre os elementos constitutivos de cada categoria consultar Souza, M. (2011).

política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. Considera que o aparato jurídico é incapaz de sozinho induzir a participação popular.

Para Oliveira (2016) a participação completa e reforça a democracia, atenuando-se os riscos de falhas por parte dos governos. Destaca que quando consciente de um processo transparente, a população aceita os resultados, mesmo que estes sejam contrários ao inicialmente acordado. Ressalta que investir tempo e dinheiro no processo participativo, ao contrário do que muitos gestores imaginam, economiza tempo e dinheiro no futuro, pois resolvem-se os conflitos anteriormente, não correndo-se o risco, por exemplo, de paralisar-se uma obra já em andamento por irregularidades, como a ausência de participação.

Portanto, os exemplos mostram que a participação através da democracia participativa não é uma utopia, mas uma realidade passível de ser alcançada. Mas, conforme já citado, é necessária uma mudança de cultura política e social. E para isso é necessário um processo de construção histórica.

Agora no que concerne aos aspectos jurídicos do tema, cita-se que a abertura democrática e a descentralização do Estado brasileiro favoreceram a participação da sociedade na vida pública. A Constituição Federal em 1988 previu a participação da população em diversos setores das políticas territoriais, definindo instrumentos e mecanismos para assegurar a participação nas três esferas de governo, a exemplo dos plebiscitos, referendos ou iniciativa popular.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257 de 2001, afirmou de maneira mais enfática a necessidade da participação social no planejamento urbano e na gestão pública. A partir de então, vários foram os instrumentos e normas nas várias esferas administrativas a inserir este princípio no planejamento e na gestão em diversos setores. O Estatuto da Cidade define como uma das diretrizes da política urbana a “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (art. 2º, inc. II, grifo nosso). Dessa forma, a mencionada lei preconiza a participação da sociedade nos dois âmbitos, ou seja, no planejamento e na gestão, ressaltando-se que esta participação não se restringe somente à formulação, mas também à execução e ao acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto destaca que “*os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil*” (art. 4º, § 3º, grifo nosso). Os referidos instrumentos são, conforme o citado artigo:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

[...] g) planos, programas e projetos setoriais; (grifos nossos).

Portanto, compreende-se a partir da leitura do texto do Estatuto da Cidade acima exposto, que os planos e projetos setoriais devem, igualmente, garantir a participação social (caso da Orla Marítima) e não somente o Plano Diretor, conforme reza a tradição no planejamento territorial municipal.

Com o objetivo de preencher as lacunas e regulamentar como deve ocorrer a participação popular estabelecida pelo Estatuto da Cidade²⁸, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução nº 25/2005, na qual define recomendações e orientações para os municípios brasileiros, de modo a alcançarem de maneira satisfatória os princípios participativos definidos pelo Estatuto. O seu conteúdo versa, basicamente, sobre a coordenação compartilhada do processo participativo entre poder público e sociedade civil, ou pelo Conselho da Cidade, onde este houver; sobre a necessidade de envolver todos os grupos sociais no processo; sobre a comunicação, cronograma e locais das reuniões, publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas; convocação das audiências por edital, assim como sua divulgação pela imprensa local; sobre o processo participativo também na Câmara Municipal, dentre outros aspectos (BRASIL, 2005a).

Outro marco importante a nível nacional ocorreu a partir da instituição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que visa garantir à população o direito fundamental de acesso à informação sobre a gestão pública. Destaca-se o artigo 5º que define que *“é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”*. Estabelece também os procedimentos para a solicitação da informação, define as responsabilidades e sanções àqueles que deixarem de cumprir com suas determinações, dentre outras questões. Como para participar é também preciso conhecer, esta lei se constitui num avanço importante na comunicação entre governo e população.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, também estabelece a participação no âmbito do planejamento e da gestão metropolitana. O artigo 7º define que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará algumas diretrizes específicas, dentre as quais está a *“participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum”* (inciso V). Na estrutura da governança interfederativa definida

²⁸ Dantas (2009) adverte que o Estatuto da Cidade não é rigoroso no que se refere ao formato necessário para as audiências e os debates, desde que estes garantam a participação da população e das associações representativas. É exatamente neste aspecto que reside um dos principais problemas dos processos ditos participativos: como garantir e afirmar que a participação foi efetiva.

por esta Lei está prevista uma instância colegiada deliberativa com a representação da sociedade civil (Art. 8º, inc. II).

No âmbito estadual, a Constituição do Estado da Bahia de 1989 traz uma seção específica (Cap. I, Seção IV) sobre a participação popular na administração estadual, destacando que o controle dos atos administrativos será exercido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e pela sociedade civil; que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta; que será regulado o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 31). Entretanto, a regulamentação destas formas de participação ficou a cargo de uma norma específica, que poderá levar anos para ser regulamentada. A Constituição Estadual também estabeleceu que será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município (art. 64, cap. III, Seção V).

A nível local destaca-se como uma das normas pioneiras na regulamentação da participação no âmbito do planejamento e da gestão pública, sobre a qual se tem informação, a Lei nº 3.345, de 01 de dezembro de 1983²⁹, que dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município de Salvador. Dentre os objetivos estabelecidos consta *“estimular e garantir a participação da Comunidade nas tomadas de decisão sobre o desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município”* (art. 1º, inc. IV). Esta lei define uma série de etapas a serem seguidas no processo de elaboração do Plano Diretor, que deveria ser conduzido pelo Órgão Central de Planejamento da Prefeitura do Salvador (OCEPLAN). Ou seja, tratava-se de fato de uma regulamentação de como deveria ocorrer a participação popular.

O Decreto municipal nº 7.139 de 05 de setembro de 1984³⁰, que regulamenta a Lei nº 3.345/1983, define mais uma série de requisitos para a participação no âmbito do planejamento municipal.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Salvador de 1990 (LOM) estabelece dentre os princípios que fundamentam a organização do município *“o exercício da soberania e a participação popular na administração municipal e no controle de seus atos”* (art. 6º, inc. III). Esta Lei destina ainda um capítulo específico (capítulo I, do título III) para tratar do planejamento e desenvolvimento urbano municipal. Consta no artigo 71 que o município deverá estimular e garantir a participação da comunidade em todas as fases do processo de planejamento, desenvolvimento e organização territorial e espacial do município (SALVADOR, 1990).

²⁹ Esta Lei foi sancionada na gestão do prefeito Manoel Figueiredo Castro.

³⁰ Também na gestão do prefeito Manoel Figueiredo Castro.

Os artigos 76, 77, 78 e 80 estabelecem a necessidade da participação da comunidade na elaboração e/ou atualização do Plano Diretor assim como dos planos específicos, devendo esta abranger a comunidade, a Câmara Municipal e o setor público. Assim, entende-se que os planos específicos e projetos setoriais também necessitam contar com a participação da sociedade, como é o caso da Orla Marítima.

No que se refere às audiências públicas, Andrade, N. (2006) adverte que, diferente do que geralmente ocorre, a audiência deverá ser realizada também durante a vigência dos instrumentos de planejamento para demonstrar a sua execução e para promover a sua revisão, caso esta seja necessária. Dantas (2009) também segue este entendimento, afirmando que a participação não termina no momento de elaboração do plano, tendo uma importância muito mais decisiva em termos de formar uma nova cultura política quando exercida ao longo da implementação do plano, nas suas instâncias de gestão participativa. Destaca ainda que a demanda por participação social não é apenas um anseio da sociedade, mas também uma necessidade do governo, para legitimar seus atos.

No âmbito da legislação municipal cita-se também o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (PDDU/ 2008), aprovado pela Lei nº 7.400/2008, que estabeleceu a necessidade da participação da sociedade nas decisões fundamentais relativas ao desenvolvimento urbano e metropolitano (art. 3º). Dentre os princípios da política urbana estava a necessidade de transparência da gestão para garantir o direito à informação, criando-se as condições para o planejamento e a gestão participativos (art. 7º, § 5º). No decorrer do texto do Plano a participação está presente em grande parte dos capítulos e das políticas setoriais: na política ambiental, nos conselhos municipais de meio ambiente, na política cultural, na política habitacional, na política de saneamento, na política de saúde, na política educacional e seus respectivos conselhos, na política de assistência social, orçamento participativo, etc. Além disso, também foram definidos os instrumentos de participação (art. 295).

O PDDU/2008 preconiza ainda a participação na elaboração dos planos urbanísticos, temáticos ou setoriais (art. 294). Assim, o PDDU reforça a necessidade de participação nos planos setoriais e não somente no planejamento municipal como um todo, o que implica considerar que a participação é também necessária na elaboração, implementação e acompanhamento dos planos ou projetos propostos para a Orla Marítima.

Cabe ressaltar que o PDDU/2008 cria o Conselho Municipal de Salvador como órgão colegiado permanente, de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, possuindo uma série de competências no âmbito do planejamento e da gestão, numa ação totalmente inovadora na gestão municipal (art. 296 e 297). Assim, pode-se dizer

que o PDDU/2008 é um Plano que em sua redação incorpora elementos expressivos de participação social (no plano teórico pelo menos).

Entretanto, a Lei nº 8.167/2012 que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS/2012) alterou estas disposições do Conselho Municipal, tornando-o meramente “consultivo” e “opinativo”, excluindo seu caráter deliberativo (art. 152). Ressalta-se que a Lei de uso do solo é um instrumento que regulamenta o Plano Diretor, não podendo por isso alterá-lo, o que poderá ocorrer somente por lei ordinária, seguindo-se o mesmo processo de sua elaboração: o processo participativo (SAMPAIO, A., 2010; REBOUÇAS, 2015). Assim sendo, somente outro plano diretor, elaborado com o devido procedimento legal (planejamento participativo) pode alterar um plano diretor em vigor, pois, se a elaboração do Plano Diretor deve ser participativa, seria uma contradição pensar que sua revisão ou alteração devesse ser diferente.

O PDDU/2008 foi revisado recentemente, tendo seu substituto sido aprovado através da Lei nº 9.069/2016, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU/2016). Assim como o anterior, neste plano foram mantidas as disposições sobre a necessidade de participação popular no planejamento e na gestão pública, com a definição dos instrumentos, etc. (arts. 6º, 10, 34, 348, 353, 354, etc.). Com relação ao Conselho Municipal de Salvador, este continuou sendo um órgão colegiado permanente, de caráter consultivo, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, mantendo a modificação realizada pela LOUOS/2012 (art. 354). Chama-se a atenção para o fato de que alguns instrumentos foram excluídos em relação ao Plano Diretor anterior.

De maneira geral, a participação no PDDU/2016 foi estabelecida para diversos setores da política urbana, a exemplo da política cultural, da política habitacional, da política de saneamento, da política de saúde, dentre outras. Entretanto, ressalta-se que a participação neste PDDU aparece de maneira mais tímida do que em seu antecessor, indo na contramão do contexto social atual, no qual a sociedade tem buscado, cada vez mais, espaços participativos, sendo, portanto, um retrocesso.

Do exposto, constata-se a existência de uma série de normas que estabelecem a necessidade de participação no âmbito da política territorial, nas três escalas de governo.

Modesto (2005) afirma que a ordem jurídica brasileira não é carente de instrumentos normativos para a operacionalização da participação popular na administração pública, apontando que falta uma percepção mais clara das dimensões não normativas, bem como a exploração mais atenta das normas existentes. No que se refere aos instrumentos, o autor menciona que a legislação brasileira estabelece vários, que são aplicados em maior ou em menor grau pelas gestões públicas: consulta pública, audiência pública, colegiados públicos, denúncia pública, ouvidoria, ações judiciais, etc.

Entretanto, sabe-se que muitos destes instrumentos são constantemente negligenciados, já que não há uma regulamentação quanto à forma que devem ocorrer. As audiências públicas, por

exemplo, servem frequentemente para legitimar pacotes, não promovendo o mínimo de debate ou de troca de informações com a população.

Neste sentido Dantas (2009) afirma que geralmente a participação tem sido encarada pela maioria dos gestores apenas para legitimar o processo de elaboração de planos e projetos, sendo que muitas vezes, as administrações municipais não se empenham em proporcionar os meios necessários para a garantia de uma participação plena da sociedade. O autor enfatiza a importância do princípio da publicidade, presente na Constituição Federal de 1988 na atuação fiscalizadora e revisora da sociedade na gestão pública, pois se conhecimento é sinônimo de poder, é necessário conhecer para transformar. Este princípio, para o autor, tem como objetivo permitir o amplo acompanhamento por parte dos cidadãos sobre o que é realizado em seu nome, e pago com seus recursos, pois os gestores públicos atuam a partir de um mandato que lhes foram concedidos pelos cidadãos, sendo, portanto, inconcebível admitir que a efetivação do citado princípio possa sofrer obstáculos de qualquer ordem e que a informação seja negada à população.

Assinala-se que num país como o Brasil, que possui pouco mais de 500 anos (contando-se do descobrimento), cerca de 190 anos de independência e somente 25 anos de democracia, falar de participação é algo complexo, haja vista que esta ainda não foi amadurecida como em outras nações. Não seria exagero lembrar quando Santos (1996) destaca que o Brasil é um país sem cidadãos. Assim, refaz-se a título de reflexão a enfática questão do autor: “*Há cidadãos neste país?*”.

Após o exposto até aqui, faz-se necessário entender como a participação tem sido incorporada ao planejamento e à gestão das áreas litorâneas. Conforme alhures mencionado, é vasto o ordenamento jurídico que estabelece a necessidade da participação social na elaboração, execução e acompanhamento de planos e projetos setoriais.

A legislação brasileira específica sobre o planejamento e a gestão costeira remonta à década de 1980 quando foi instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Entretanto, não foi definida no texto do PNGC a necessidade da participação social nas ações das esferas governamentais nos espaços costeiros.

Todavia, a Resolução CIRM nº 01, de 21 de novembro de 1990, que aprova o PNGC I, estabelece como objetivo preponderante do PNGC: “*planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira [...]*”, definindo a necessidade da participação da sociedade na elaboração dos Planos de Gestão, dos Planos de manejo de microbacias, etc. (BRASIL, 1990).

Somente com a regulamentação da Lei nº 7.661/88, através do Decreto Federal nº 5.300/2004, é que se estabeleceu na legislação a necessidade da participação social no planejamento e na gestão

da Zona Costeira e da Orla Marítima. Este Decreto também veio regulamentar o Projeto Orla, que prevê a participação social como fundamental em todo o processo, bem como na construção de diversos instrumentos, a exemplo do Plano de Gestão, produto final a ser gerado no âmbito do Projeto Orla, que deve envolver o uso de metodologias participativas (BRASIL, 2002).

No âmbito internacional, diversos organismos em diferentes países recomendam a participação social nas políticas públicas costeiras, a exemplo do *Código Europeu de Conduta para as Zonas Costeiras*, do Conselho da Europa de 1998, que define a participação como essencial nas diretrizes para a Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (GIAL). O *Modelo Legal para a Gestão Sustentável das Zonas Costeiras*, do Conselho da Europa de 2000, também define que a população deve estar informada sobre tais iniciativas através de uma versão preliminar, para que possam dar suas próprias opiniões (BARRAGÁN, 2014).

Diversos autores defendem a necessidade da participação no planejamento e na gestão dos espaços litorâneos, havendo uma ampla bibliografia acerca do tema (MORAES, 2007; POLETTE, 2008; SCHERER, 2013; BARRAGÁN, 2014). Para Barragán (2014) a importância dos aspectos sociais no planejamento e na gestão das áreas litorâneas deveria ser maior do que a atribuída em muitos planos e programas, ressaltando que a gestão integrada das áreas litorâneas deve conhecer as relações entre Estado, sociedade e mercado, pois sem a compreensão do funcionamento destes elementos, dificilmente se implantará a governança dos ecossistemas costeiros. Na visão deste autor, a crescente dedicação da sociedade por assuntos públicos incide de forma positiva na legitimidade e eficácia das atuações governamentais.

Conforme este mesmo autor, a população não deve ser encarada como um simples eleitorado ou como mera receptora de serviços públicos. Cita que atualmente valores como hierarquia e autoridade, característicos das administrações, da religião e dos partidos políticos, estão sendo substituídos por demandas de participação e cooperação. Atribui os baixos resultados de planos e programas de gestão integrada de áreas litorâneas em muitos lugares do mundo, ao baixo conhecimento ou compreensão dos aspectos sociais.

Scherer (2013) enfatiza que, sendo o litoral um lugar de diversos usos e conflitos de interesses, o planejamento e a gestão devem levar em consideração as opiniões e as necessidades de todos os agentes envolvidos, pois decisões unilaterais e tecnicistas podem não surtir os efeitos desejados pela população. Para a autora, com a inclusão de todos no processo, a tendência é que as decisões sejam tomadas com maior conhecimento da causa.

Barragán (2014) nos fornece diversas experiências de participação pública no planejamento e gestão das áreas litorâneas no contexto internacional, destacando que suas formas variam bastante, pois estão relacionadas à cultura democrática de cada país: há países em que a participação está

totalmente consolidada na vida pública (ex. Finlândia, Suécia, Dinamarca, Reino Unido, etc.) e países em que a participação não está completamente interiorizada (ex. Portugal, Espanha, Itália, Grécia, etc.). Destacam-se neste contexto as experiências dos países anglo-saxões em relação às facilidades abertas para a participação.

Na Nova Zelândia, em 2008, através do Grupo de Política de Conservação do Mediterrâneo, o governo difundiu o documento intitulado *Proposed New Zealand Coastal Policy Statement*. Diferentemente das demais iniciativas, nesta aparece um endereço postal e outro eletrônico no início do documento, postos à disposição daqueles interessados em dar sua opinião sobre a proposta de política costeira, sendo que qualquer cidadão pode fazer suas observações e enviar suas propostas. Esta forma de incentivar e facilitar a participação no desenho das políticas públicas é muito distante da observada em outros países.

Na Europa, conforme o autor, um dos países que mais tem se destacado por seu modelo participativo na gestão costeira é o Reino Unido, o que teria relação com o desenvolvimento mais limitado dos instrumentos normativos e regulamentares, possibilitando a elaboração de instituições formais voluntárias e não governamentais.

Nos Estados Unidos, a própria Lei de gestão de zonas costeiras exige as audiências públicas, assim como exige que as agências envolvidas disponibilizem para a consulta pública os documentos e estudos elaborados para que estes sejam analisados e revisados. O público também pode participar da avaliação do governo federal sobre as políticas de GIAL dos estados costeiros.

Na África do Sul, a Lei de GIAL de 2008 exige um processo participativo, estimulando e concedendo um prazo de trinta dias para as propostas dos cidadãos.

Na Austrália, os estados costeiros regulam a participação pública, abrindo-se um período de 40 dias para a análise e encaminhamento das propostas ao esboço das leis e planos de gestão costeira. Após este período o ministro do conselho costeiro fica responsável por responder às propostas, de modo que os cidadãos saibam a razão da sua recusa.

Entretanto, estes dois últimos casos, mesmo que representem um avanço em relação a outros países, podem não ser o ideal para garantir um processo participativo. Os prazos concedidos podem ser curtos, se considerarmos o tempo para leitura, sugestões, discussões, etc. Como já mencionado, democracia e participação exigem tempo.

Para o autor, a formulação de políticas de gestão costeira onde a participação pública é um fato consolidado contribui para que os principais agentes sociais e institucionais, e principalmente os cidadãos, interiorizem o valor dos ecossistemas costeiros e seus serviços, a exemplo da Nova Zelândia e do Canadá.

No contexto nacional, por sua vez, podem ser citados os estados costeiros que já instituíram suas Políticas Estaduais de Gerenciamento Costeiro, verificando como tais políticas são receptivas aos pressupostos da participação social. Dos 17 estados costeiros, somente 8 aprovaram suas respectivas políticas estaduais³¹.

O Rio Grande do Norte instituiu seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro através da Lei nº 6.950, de 20 de agosto de 1996, estabelecendo a necessidade da participação da sociedade no planejamento e na gestão costeira (RIO GRANDE DO NORTE, 1996).

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo foi instituído através da Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998, estando dentre seus objetivos o “*planejamento e a gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades antrópicas na Zona Costeira*”. Estabelece entre as metas a implantação em conjunto com os municípios, dos mecanismos de participação e consulta às comunidades costeiras sobre os planos de ação e gestão de gerenciamento costeiro (SÃO PAULO, 1998).

Através da Lei nº 5.816, de 22 de dezembro de 1998, o Espírito Santo institui seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, constando a participação social dentre seus objetivos principais (ESPÍRITO SANTO, 1998).

Em Santa Catarina o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro foi instituído através da Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, mas foi através do Decreto nº 5.010/2006, que regulamenta este Plano, que estabeleceu-se a necessidade de participação da população nos seus objetivos, estratégias e metas (SANTA CATARINA, 2005; 2006).

Por meio do Decreto nº 58/2006 foi instituído o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará, que define em seus princípios a execução descentralizada e participativa da gestão da Zona Costeira através de um Colegiado Estadual Costeiro (CEARÁ, 2006).

No Amapá o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro foi instituído através da Lei nº 1089, de 25 de maio de 2007, dispondo sobre a participação nos objetivos metas e instrumentos de planejamento e gestão costeiros (AMAPÁ, 2007).

Pernambuco, por sua vez, instituiu sua Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, através da Lei nº 14.258, de 23 de dezembro de 2010, estabelecendo a necessidade de participação social nos seus objetivos e instrumentos de planejamento e gestão (PERNAMBUCO, 2010).

³¹ O Estado da Paraíba possui Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.507, de 12 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2014). Entretanto, não se teve acesso ao documento, razão pela qual não se fez menção ao seu conteúdo.

Portanto, evidencia-se pelo exposto, que somente cerca da metade dos estados costeiros instituíram suas políticas costeiras, mas que todos definiram a necessidade da participação social em menor ou maior grau.

Com relação aos instrumentos de planejamento e de gestão da Orla Marítima no Brasil, cabe destacar que nem sempre eles são implementados de forma participativa, já que a grande maioria deles não possui regras de participação definidas (somente a sua necessidade), destacando-se que somente o Projeto Orla traz em sua metodologia a maneira como deve ocorrer esta participação (SCHERER, 2013).

Na Orla Marítima de Salvador um dos principais problemas destacado por Souza (2006 apud PEREIRA, 2006) é a falta de discussão e de participação da comunidade na concepção dos projetos, conforme se verá nos capítulos 3 e 4.

Após a breve explanação sobre os pressupostos teóricos e jurídicos da participação no planejamento e na gestão pública, cabe mencionar brevemente como a participação tem sido recepcionada ou não, no contexto local.

Citando as contribuições de Fernandes, Gomes e Sampaio (1995), Carvalho, M. (2011) destaca que no início do século XX predominava em Salvador práticas de planejamento e de gestão pontuais e fragmentadas, que tratavam as questões urbanísticas de maneira setorial, visando principalmente as questões sanitárias, estéticas e viárias, acentuadas nas gestões de J.J. Seabra³². Não havia a permeabilidade da gestão pública à participação da população, que ficava restrita aos políticos, funcionários públicos, técnicos e engenheiros envolvidos diretamente nas obras.

O citado autor destaca que na Semana de Urbanismo realizada em Salvador em 1935, o tema da participação no planejamento territorial começa a ser trazido para os debates. Em 1942 a prefeitura de Salvador assinou o contrato para a elaboração de um plano para a cidade, com objetivo de corrigir seus defeitos, ordenar seu desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida de sua população. Foi definida na primeira etapa de elaboração do plano pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), responsável pelos estudos, a preocupação com o tema da participação, com a necessidade de divulgar as ideias do plano por meio de conferências, mapas, maquetes, etc., da coleta da opinião pública, além da tradução de termos técnicos para facilitar na compreensão do plano, mas não houve sequência nos trabalhos³³. O EPUCS foi transformado na Comissão do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (CPUCS) em 1948. Entretanto, não houve mais respaldo político à comissão

³² Governador do Estado da Bahia entre 1912 e 1916 e de 1920 a 1924.

³³ Em 11 de março de 1947, na finalização da segunda etapa, ocorre o falecimento repentino de Mario Leal Ferreira, sendo repassada a Diógenes Rebouças a competência de continuar os trabalhos.

para seguir com suas ações, havendo um distanciamento da sua atribuição de continuar o processo de planejamento, sendo esta extinta em 1958.

Conforme o supracitado autor, entre 1975 e 1978 o município retoma suas atividades de planejamento através do Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), elaborado pelo Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN) da Prefeitura. A primeira publicação do PLANDURB recupera e sistematiza o processo de planejamento preconizado pelo EPUCS, dando ênfase ao discurso de um processo de participação amplo. Mas antes que a primeira etapa do Plano fosse concluída, em março de 1977 o prefeito³⁴ foi deposto por divergências com o governo estadual³⁵ e os trabalhos do PLANDURB foram encerrados em 1979. Acrescenta que, no que se refere à efetividade da participação neste plano, as contribuições da população não foram consideradas, contradizendo o discurso da gestão municipal de um planejamento aberto e participativo, mas, ainda assim, os ideais da necessidade da participação no planejamento foram retomados.

De acordo com o mesmo autor, quando o país passava por um período de transição para a redemocratização entre os anos de 1982 e 1985, ocorreu a aprovação de três normas urbanísticas que seguiam os estudos do PLANDURB. São os casos da Lei nº 3.345/1983, do Decreto Municipal nº 7.139/1984, da Lei nº 3.377/1984 (Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo), e da Lei nº 3.525/1985 (Lei do Plano Diretor) que vigorou até 1992.

Entretanto, para Carvalho, M. (2011) a Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária (Lei nº 3.345/83) não se efetivou na prática. Cita Sampaio (1999), que destaca que essa lei não foi amplamente divulgada ou assumida e sequer motivou ações concretas por parte do executivo ou do legislativo.

Segundo Silva e Riviere D'arc (1995), na administração de Manoel Castro³⁶ (1983-1985) (Partido Democrático Social - PDS) a Federação de Associações de Bairro de Salvador (FABS) era recebida mensalmente, tinha assento no conselho municipal de transportes, além de participar dos seminários e colóquios institucionais sobre questões de gestão pública.

As citadas autoras destacam que em 1985 Mário Kertész (1986-1988) (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) foi o primeiro prefeito eleito de Salvador, incluindo uma agenda de governo participativo, mas se distanciou das práticas democráticas em algumas das suas ações. O Programa das Administrações Regionais (AR) de Salvador não foi implementado conforme planejado, pois somente uma AR foi criada, evidenciando que a participação popular servia apenas como aliança política com o PMDB (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995; FERNANDES, 2003).

³⁴ Jorge Hage.

³⁵ Como o país era regido pelo regime militar, os governadores eram nomeados pelos militares e os prefeitos pelos governadores, o que explica tais acontecimentos.

³⁶ Último prefeito nomeado para o cargo.

Conforme as mesmas autoras, na administração de Fernando Guimarães (1989-1992) (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) pode-se dizer que o movimento popular retrocedeu no tempo e nas suas práticas e estratégias de ação dos anos 1970. Manifestações sociais se formavam em frente à prefeitura para obter uma audiência com o prefeito e barganhar questões particulares e de bairro. Em 1991 a Prefeitura iniciou o processo de revisão do Plano Diretor de 1985 (CARVALHO, M., 2011).

A gestão de Lídice da Mata (1993-1996) (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) de slogan “*Frente Popular*” era de oposição ao governo estadual, sendo marcada por carência de recursos e de apoio político, em razão do sufocamento realizado pelo grupo político estadual, que também exercia forte influência sobre o poder central. Mesmo não tendo avançado no processo de revisão do Plano Diretor de 1985, no governo Lídice várias iniciativas foram tomadas para a ampliação da gestão democrática, a exemplo da criação e ativação de inúmeros conselhos (escolares, de saúde), os Conselhos Regionais vinculados às Administrações Regionais, etc. (FERNANDES, 2003; CARVALHO, M., 2011). O processo de discussão do orçamento participativo, iniciado em 1993, indicou um maior grau de permeabilidade do governo local, tornando mais concreta uma consciência e valorização dos agentes sociais da região administrativa (SILVA; RIVIERE D’ARC, 1995).

Em 1996 Antônio Imbassahy (1997-2000) (Partido da Frente Liberal – PFL) é eleito prefeito de Salvador, o que significou o retorno do poder estadual sobre o executivo municipal, assim como sobre o legislativo (FERNANDES, 2003). Retoma-se o processo de planejamento através do Decreto Municipal nº 12.086/1998 que dispõe sobre a elaboração do novo Plano Diretor de Salvador de 1998, partindo-se da revisão do Plano Diretor de 1985. Uma questão que merece destaque é que este Decreto estabelece a necessidade de considerar-se a Lei nº 3.345/83, mas os fatos que sucederam demonstram a inobservância desta (SALVADOR, 1998).

A seguir serão elencados os principais fatos em torno da elaboração do citado Plano Diretor, conforme estudos de Carvalho, M., (2011). A elaboração dos estudos técnicos setoriais foi concluída em dezembro de 2000, mas em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, as prefeituras foram obrigadas a atender uma série de exigências legais, a exemplo, da elaboração do Plano Diretor de maneira participativa. Entretanto, mesmo diante disso, a minuta do Plano Diretor foi finalizada em 2002, com um número reduzido de exposições públicas³⁷.

³⁷ Conforme Carvalho, M., (2011) a Prefeitura mantinha uma posição conservadora em relação à participação, além do próprio processo de debate público ser ainda pouco conhecido. As audiências realizadas no período eram bastante expositivas, sem qualquer método de sistematização das críticas e sugestões, sendo alvo de controvérsias, principalmente no que diz respeito à participação social nas várias etapas do processo, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Assim, em 2004³⁸ o Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA) dá início a uma ação judicial contra a Prefeitura e a Câmara Municipal de Vereadores de Salvador, solicitando a suspensão do processo de aprovação do PDDU, em razão, principalmente, da ausência de participação no processo. Inicialmente, o juiz concedeu liminar suspendendo a tramitação do Plano Diretor, mas o Tribunal de Justiça cassou esta liminar e permitiu a aprovação do Plano, ocorrida em agosto de 2004, através da Lei nº 6.586/04³⁹.

A polêmica em torno da aprovação do Plano Diretor foi explorada pela oposição ao partido do então prefeito Imbassahy nas campanhas eleitorais daquele ano. A oposição venceu as eleições de 2004, com o candidato João Henrique (do Partido Democrático Trabalhista - PDT)⁴⁰, que prometeu uma gestão participativa, tanto que o slogan da primeira gestão foi “Prefeitura de Participação Popular”.

A primeira gestão de João Henrique (2005-2008) iniciou o processo de revisão do PDDU já no primeiro semestre de 2005, com forte ênfase no discurso da participação, mas houve uma baixa participação da população. Neste sentido, o jornal A Tarde publicou uma série de reportagens, que mobilizou as críticas da população e entidades organizadas, provocando a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público sobre o processo de elaboração do novo PDDU⁴¹.

É importante ressaltar a mudança no comando da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), responsável por conduzir o processo de revisão do PDDU, por divergências entre o secretário de planejamento e o prefeito sobre a participação e a condução das discussões sobre o plano, o que culminou no pedido de demissão do secretário. A substituição do comando da SEPLAM marcou uma mudança de postura na condução do processo de revisão do Plano, no que concerne à necessidade de ampliação da participação, pois será priorizada a partir de então sua aprovação rápida, em detrimento da ampliação das discussões. Até mesmo o slogan da gestão será substituído para “Prefeitura de um novo tempo”.

Em 2006 foi instituído o Decreto Municipal nº 16.846/06, que “*regulamenta o processo de participação popular em audiências públicas, para a discussão de minuta do Projeto de Lei de Revisão do PDDU/2006*”, que também se fundamenta, dentre outras, na Lei nº 3.345/83.

A prefeitura realizou dez audiências entre 7 de outubro e 14 de novembro de 2006 para atender às exigências do Ministério Público, sendo, em seguida, realizado um novo acordo para a realização de mais audiências, que foi atendido parcialmente pela prefeitura nos anos de 2007 e 2008.

³⁸ Último ano das duas gestões consecutivas de Antônio Imbassahy (CARVALHO, M., 2011).

³⁹ O Plano, no entanto, permaneceu vigente somente até a sanção do seu substituto em fevereiro de 2008 (CARVALHO, M., 2011).

⁴⁰ Na sua segunda gestão, João Henrique (2009-2012) foi candidato pelo PMDB.

⁴¹ Para mais informações ver CARVALHO, M. (2011).

Quando encaminhado à Câmara de Vereadores, foi definido um cronograma com 15 audiências públicas que foram realizadas entre 6 de novembro e 15 de dezembro de 2007.

Entre maio e novembro de 2007, o Ministério Público solicitou através de Ação Civil Pública três pedidos de liminar para a suspensão da tramitação da revisão do PDDU, em virtude da violação ao princípio da ampla e irrestrita publicidade, a falta de edital de convocação das audiências públicas, a metodologia inadequada destas audiências, e a nulidade da participação, porém todos foram negados pelo Tribunal de Justiça. O plano foi aprovado pela Câmara de Vereadores no dia 28 de dezembro de 2007 e sancionado pelo prefeito no dia 20 de fevereiro de 2008, através da Lei nº 7.400/2008. Na Câmara a votação foi bastante conturbada, sendo que 103 das 273 emendas, acrescentadas ao Plano sem discussão da sociedade, foram à plenária da Câmara somente no momento da leitura do parecer, durante a madrugada.

Na discussão do PDDU, conforme o supracitado autor, recebeu atenção especial o debate sobre a verticalização da Orla Marítima, no qual diversos técnicos que se posicionaram contrariamente, principalmente em razão da ausência de estudos de viabilidade técnica desta verticalização, ao contrário da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), que defendia a ampliação do mercado imobiliário da cidade.

De acordo com Rebouças (2015), passado este período de embates entre Prefeitura e Ministério Público, no final de 2011 a prefeitura juntamente com a Câmara de Vereadores tentou aprovar um novo Plano Diretor denominado “PDDU da Copa” e uma nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), mas uma liminar foi expedida pela justiça impedindo a tramitação dos respectivos projetos de lei na Câmara, tendo como principal motivo a ausência de audiências públicas e de participação (JUSTIÇA, 2011).

Segundo a citada autora, o PDDU da Copa e a nova LOUOS foram retirados da votação na Câmara, mas o prefeito apresentou um novo projeto de lei de alteração da LOUOS, com o conteúdo do PDDU da Copa. Assim, a nova LOUOS foi aprovada através da Lei nº 8.167/2012 em dezembro daquele mesmo ano e sancionada em janeiro de 2012, alterando o PDDU/2008 e a LOUOS/1984. Mas diante da indignação de alguns segmentos sociais e de manifestações, o Ministério Público Estadual ingressou com um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) desta lei no Tribunal de Justiça. Meses depois o MP/BA conseguiu uma liminar para a suspensão de diversos artigos da lei considerados inconstitucionais.

Ainda assim, em meio à judicialização da LOUOS/2012 através da ADIN, o executivo municipal sancionou no dia 20 de dezembro de 2012 a Lei nº 8.378/2012, que dispõe sobre a alteração do zoneamento previsto na Lei nº 7.400/2008 e promove incentivos à implantação de hotéis de turismo;

juntamente com a Lei nº 8.379/2012, que dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (SALVADOR, 2012a; 2012b).

Diante disso o Ministério Público protocolou uma nova petição para a juntada destas duas novas leis ao processo de ADIN da Lei nº 8.167/2012, que aguardava decisão do Tribunal de Justiça, haja vista que o conteúdo daquelas era idêntico ao suspenso, bem como seguiam o mesmo procedimento legislativo, ausente de participação social (TRIBUNAL, 2016).

De acordo com Rebouças (2015), diante da demora no julgamento⁴² e tendo em vista a necessidade de obras importantes para a Copa do Mundo de 2014, o prefeito recém-eleito ACM Neto (2013-atual) do Democratas (DEM) realizou um acordo com a justiça, denominado de modulação de efeitos da decisão de inconstitucionalidade⁴³ destas três leis que faziam parte da ADIN e comprometeu-se a elaborar um novo Plano Diretor e uma nova Lei de uso do solo em 12 meses. Esse acordo começou a ser concretizado em agosto de 2014, com a realização da primeira audiência do “Plano Salvador 500”. Se trata de um plano estratégico para o município com horizonte temporal até 2049 (aniversário de 500 anos de Salvador), incorporando a revisão do Plano Diretor e da LOUOS.

No processo de elaboração do Salvador 500 a prefeitura adotou o discurso de garantir a ampla participação social, realizando para tanto inúmeras oficinas e audiências públicas. Entretanto, a forma desta participação ficou aquém do desejado, já que tais oficinas e audiências foram, em sua maioria, expositivas, apresentando o material elaborado pela consultoria externa⁴⁴, restando um tempo mínimo para o debate e para as proposições⁴⁵.

Por sua vez, a Câmara de Vereadores também realizou audiências públicas, divulgando um calendário para a realização de um total de 16 audiências, sendo 10 temáticas, 4 devolutivas e 2 para apresentação da versão final do Projeto de Lei do PDDU, que foram realizadas de 16 de dezembro de 2015 a 11 de maio de 2016 (AUDIÊNCIAS, 2015; CÂMARA, 2015).

A participação no Salvador 500 sofreu diversas críticas por parte de setores sociais, assim como do Ministério Público Estadual, que ingressou com Ação Civil Pública com o objetivo de evitar que o novo PDDU e a nova LOUOS fossem entregues ao legislativo para votação sem a efetiva participação popular e sem que fossem respeitadas todas as exigências legais (AÇÃO, 2015).

Merece menção o trabalho exercido pela equipe do “Participa Salvador”⁴⁶, um coletivo formado por profissionais e acadêmicos de diversas áreas – além de outros coletivos, para o acompanhamento,

⁴² O julgamento que declarou a LOUOS e o PDDU inconstitucionais ocorreu no dia 14 de outubro de 2013.

⁴³ Acordo jurídico no qual artigos da lei tida como inconstitucional foram validados por questões consideradas fundamentais para a gestão pública.

⁴⁴ A consultoria contratada pela Prefeitura foi a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) de São Paulo.

⁴⁵ O autor deste trabalho participou de algumas reuniões do plano.

⁴⁶ As ações desenvolvidas por este coletivo podem ser acompanhadas em seu sítio na internet: <http://participasalvador.com.br/>.

crítica e sugestões ao Salvador 500, que contou com o apoio do Ministério Público Estadual, através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da capital.

O Participa Salvador apontou ao longo do processo os problemas das audiências realizadas pela prefeitura, a exemplo do número pouco expressivo de participantes⁴⁷, os debates tumultuados entre mesa diretora e público presente, muitas questões que ficaram sem respostas, a realização de três audiências consecutivas (11, 15 e 16 de junho de 2015), inconsistências e fragilidades do diagnóstico da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), com análises superficiais e incompletas, etc. (SERPA, 2015)⁴⁸.

Todavia, cabe ser mencionado como um avanço importante a criação de um site do Plano 500 pela Prefeitura para disponibilização de informações, estudos, materiais, sugestões da população e respostas a algumas destas sugestões. Entretanto, ressalta-se que num município como Salvador, que possui uma enorme segregação socioespacial e grande parte da população com níveis de renda muito baixos, este canal de participação é muito restrito, não fazendo parte da realidade de muitas pessoas, somando-se a falta de uma cultura de participação social por parte da maioria da população, que pode ser constatado no esvaziamento de diversas audiências públicas. Todavia, este é um assunto complexo e esta constatação mereceria outra pesquisa para uma análise mais aprofundada.

Assim, evidencia-se pelo exposto, que a questão da participação nas diferentes administrações municipais, no decorrer do período aqui analisado, estiveram presente de maneira mais tímida ou com alguma força, embora possa-se afirmar que em nenhuma delas houve uma implementação de fato desta participação, mesmo diante das normas elaboradas para este fim. Chama a atenção o fato de que muitas iniciativas se deram antes da Constituição Federal de 1988.

2.3 Planejamento e Gestão das Áreas Litorâneas: base conceitual

Numerosos estudiosos têm se ocupado com a tarefa de analisar os conceitos de planejamento e de gestão voltados para os espaços costeiros (MORAES, 2007; BARRAGAN, 2004, 2014; SCHERER, 2013).

Barragán (2014) define *Gestão Integrada de Áreas Litorâneas (GIAL)* como um processo dinâmico, contínuo e interativo com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável através da

⁴⁷ Situação provocada por problemas na cidade, como a greve de ônibus, já que a Prefeitura não suspendeu a audiência.

⁴⁸ Estas informações foram extraídas de uma coluna publicada pelo professor da UFBA Ângelo Serpa no jornal A Tarde, que teve réplica por parte do Secretário Municipal de Urbanismo e Coordenador-Geral do Plano Salvador 500, Silvio Pinheiro, cujo título é "Salvador 500, democracia e participação". Ver Pinheiro (2015).

integração de políticas, planos, objetivos e estratégias, no espaço e no tempo, assim como de integrar os componentes terrestres e marinhos presentes no litoral, tratando-se de um instrumento a serviço de uma política pública, apoiado na cooperação e na participação. Este conceito é entendido como sinônimo de Gestão Integrada de Zonas Costeiras (GIZC) e de Manejo Costeiro Integrado (MCI) (SANABRIA et al., 2011).

Dentre os conceitos de GIAL surgem interpretações que a identificam com a gestão dos recursos naturais, com a busca por modelos de desenvolvimento, com a resolução de conflitos, etc. Atualmente está sendo consolidada a aproximação com o conceito de *Gestão com Base Ecológica (GBE) (Ecosystem Based Management-EBM)*, sendo esta um enfoque que combina o bem-estar dos seres humanos com a saúde do meio ambiente. A GBE entende que os ecossistemas proporcionam valiosos serviços naturais ou “*serviços ecossistêmicos*” para as comunidades humanas, reconhecendo sua complexidade, suas conexões, os vínculos com a terra e com a água doce, assim como sua integração com a sociedade. Sua aplicação no meio marinho e costeiro é relativamente nova e se estabelece em resposta ao estado de progressiva deterioração desses sistemas naturais. A manutenção dos serviços desses ecossistemas é essencial para a preservação da biodiversidade e das atividades socioeconômicas na região (SCHERER; ASMUS, 2016).

Barragán (2004) utiliza o conceito de *Planejamento e Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (PGIAL)*, enfatizando que todos os autores que trabalham com este conceito entendem-no como um processo, destinado ao desenvolvimento humano, mas que ao mesmo tempo, tem por objetivo conservar os recursos naturais e culturais.

Clark (1992) define PGIAL como um “*processo de planejamento e coordenação o qual trata da gestão do desenvolvimento e dos recursos costeiros centrando-se na interface terra/água*” (CLARK, 1992 apud BARRAGÁN, 2014, p. 66, tradução nossa).

Importante contribuição é dada por Carvalho e Rizzo (1994 apud BARRAGÁN, 2014, p. 66, tradução nossa) para os quais PGIAL se refere à “*administração do uso dos bens ambientais costeiros, através de um sistema de planejamento e gestão integrada, descentralizada e participativa, de modo que se assegure a qualidade de vida, a conservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas, em consonância com os interesses das presentes e futuras gerações*”.

Para Barragán (2004) os processos de planejamento e gestão integrada das áreas litorâneas, além da técnica, são também processos carregados de prática política e social. Assim, o “planejador-gestor” necessita de um conhecimento multidisciplinar para alcançar o êxito nas políticas para as áreas litorâneas, a exemplo das ciências físicas e da terra (climatologia, geologia, oceanografia, etc.), da vida (ecologia, etc.), sociais (economia, direito, etc.), dentre outras.

Conforme este autor, qualquer modelo de gestão precisa estar embasado num enfoque integrado, considerando-se como integrado aquele processo que compreende a administração do litoral e seus recursos em sentido amplo, a partir de diversos pontos de vista: administrativo (quando inclui todos os setores de atividade e escalas territoriais), geográfico (quando inclui todos os meios terrestre, marinho e intermareal), funcional (quando inclui ao mesmo tempo a conservação dos recursos e o desenvolvimento humano) e social (quando a tomada de decisões ocorre de forma democrática, participativa e a distribuição de benefícios é equitativa).

Todavia, Barragán (2014) entende que a mudança para uma melhor gestão dos ecossistemas costeiro marinhos é uma questão de governança, destacando que o conceito de governança deve guiar um novo modelo de gestão para as áreas litorâneas. O modelo que geralmente tem sido adotado, e que não tem produzido resultados satisfatórios, deve ser repensado considerando-se este conceito. Nele, a sociedade assume o papel de protagonista, estando baseado em princípios descentralizadores e na relação menos hierárquica entre governo e sociedade.

Outro conceito relacionado à temática é o de *gerenciamento costeiro*, definido como “o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão de utilização dos recursos da Zona Costeira” (BRASIL, 1990).

Para Polette e Silva (2003) o *gerenciamento costeiro* é um termo utilizado de maneira mais ampla, sendo compreendido de forma a incluir todos os tipos de instituições governamentais, assim como a sociedade, resultado de trabalho coletivo, se referindo a determinado programa governamental, com o objetivo de utilizar ou conservar um recurso costeiro. O termo implica que uma unidade governamental administre o programa, diferenciando a área costeira como uma unidade geográfica à parte entre o domínio do oceano e o domínio terrestre.

Conforme estes autores, no início da década de 1980, em decorrência das dificuldades de gerenciamento somente de um setor costeiro, percebeu-se que os aspectos presentes na zona costeira tornavam-na muito mais complexa do que parecia, sendo que o conceito de *gerenciamento costeiro integrado* permitia compreender melhor a realidade, passando este a ser adotado desde então.

O *Gerenciamento Costeiro Integrado* (GCI) “considera todas as atividades setoriais que afetam a zona costeira e seus recursos, lidando também com os principais temas ou problemas sociais e econômicos, bem como aqueles relacionados à questão ambiental e/ou ecológica” (POLETTE; SILVA, 2003 p. 28). O objetivo é harmonizar essas atividades de maneira a serem consistentes com o suporte das metas e objetivos preconizados em nível nacional para o desenvolvimento harmônico da zona costeira. Dessa forma, o conceito de GCI é mais amplo que o de gerenciamento costeiro.

Ainda conforme os citados autores, o gerenciamento costeiro integrado é também um processo, pois caracteriza-se por ser participativo, contínuo, interativo e adaptativo. Envolve uma avaliação abrangente da realidade em que está inserido, objetivando planejar os usos e gerenciar os sistemas e recursos, considerando inclusive aspectos de natureza histórica, cultural e das tradições, assim como os conflitos de interesses e a utilização do espaço a ser analisado. Sua principal meta é melhorar a qualidade de vida das comunidades humanas que dependem dos recursos costeiros, preservando a diversidade biológica e a produtividade dos ecossistemas costeiros.

Dessa forma, nesta pesquisa adotar-se-á, como conceito norteador o de Planejamento e Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (PGIAL), entendido como o controle dos usos e atividades nos espaços costeiros pelo Estado através do planejamento e da gestão destes, de maneira integrada (consideração a todos os aspectos presentes), descentralizada (cooperação governamental) e participativa, de modo a atingir um equilíbrio adequado entre utilização social e preservação ecológica. Acredita-se que este conceito contribui para o desenvolvimento da proposta teórico-metodológica inserida no modelo de análise.

2.4 Considerações sobre um espaço geográfico singular

De acordo com o levantamento teórico, observa-se que, por se tratar de um espaço peculiar de intensa ocupação e utilização por variados agentes, as áreas litorâneas têm sido objeto de muitos estudos que buscam analisar questões diversas, a exemplo da regulamentação das atividades antrópicas, impactos ambientais, atividades de turismo e lazer, atividades imobiliárias, urbanização, políticas públicas, dentre outros.

Barragán (2014) destaca que diferentes disciplinas científicas têm contribuído para o estudo das áreas litorâneas, desde a Geografia até a Biologia, o Direito, a Arquitetura, o Urbanismo ou a Geologia. Os fenômenos existentes nos espaços costeiros exigem conhecimentos provenientes das ciências físico-naturais, socioeconômicas e jurídico-administrativas, em razão da enorme complexidade que dificulta a compreensão sobre o seu funcionamento.

O autor alerta que os termos utilizados em qualquer área do conhecimento são sempre de grande importância, devendo os técnicos, acadêmicos e cientistas ser extremamente cuidadosos com o vocabulário empregado.

Em decorrência das terminologias e conceitos que são frequentemente adotados para as áreas litorâneas, esta observação conceitual faz-se igualmente importante, pois muitas vezes utilizam-se

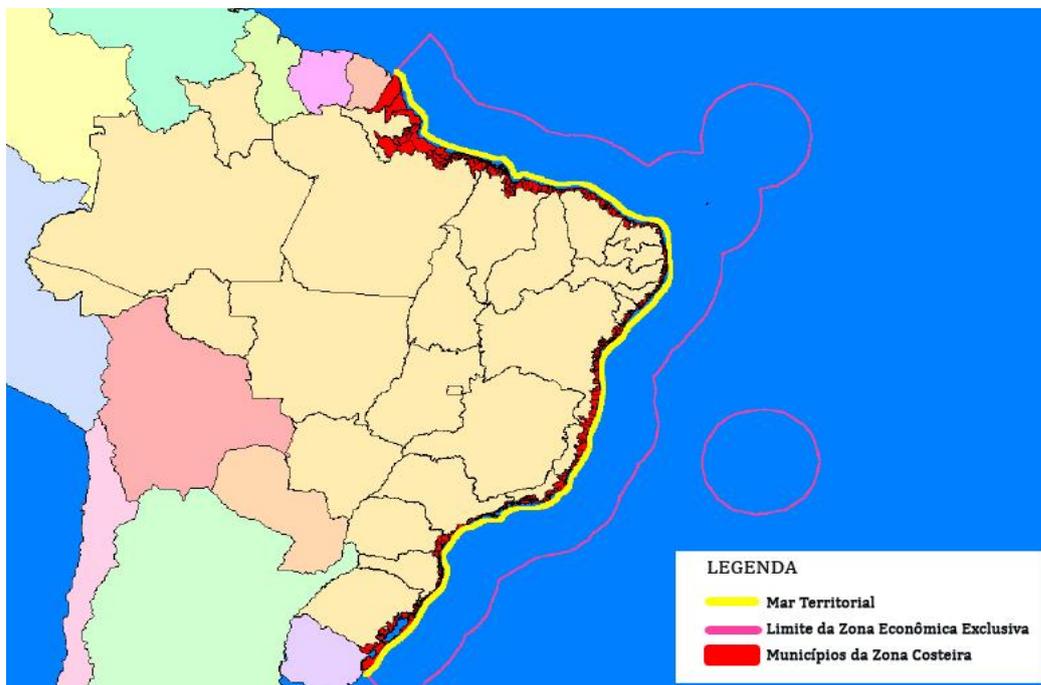
termos e conceitos parecidos, mas que definem e expressam fenômenos diferentes. A começar pelo objeto empírico de estudo, para o qual são empregados conceitos como zona costeira, orla marítima, borda marítima, costa marítima, área litorânea, dentre outros.

Moraes (2007) destaca as dúvidas existentes quanto aos critérios de delimitação precisa da zona costeira, que são polêmicos, inclusive no cenário internacional, sendo por vezes adotados o critério natural, a divisão político-administrativa ou o padrão predominante do uso do solo para esta delimitação, ressaltando que os critérios adotados dependem muito dos fins pretendidos.

A *zona costeira brasileira* (figura 4), considerada patrimônio nacional⁴⁹ pela Constituição de 1988, segundo o artigo 3º do Decreto Federal nº 5.300/2004, “*corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre*”, tendo como limites:

- I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas⁵⁰, medido a partir das linhas de base⁵¹, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial⁵²;
- II - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (BRASIL, 2004).

Figura 4 – Delimitação da Zona Costeira do Brasil



Fonte: POLETTE, 2008.

⁴⁹ Patrimônio Nacional corresponde ao conjunto de bens pertencentes à Nação Brasileira, de uso comum, cujas características especiais, de valor histórico, paisagístico, socioeconômico, ambiental ou outras características congêneres, lhe conferem “status” especial, exigindo a preservação de suas condições básicas de existência (BRASIL, 1997).

⁵⁰ Milha Náutica ou Marítima é unidade de distância usada em navegação, e que corresponde a 1.852 metros (BRASIL, 1997).

⁵¹ Linhas de base: são aquelas estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a partir das quais se mede a largura do mar territorial (BRASIL, 2004).

⁵² O mar territorial corresponde a 12 milhas náuticas, que equivale a 22 km (BRASIL, 2015).

No âmbito da Geologia Marinha, Zona Costeira é definida como “a região onde o continente encontra o mar”:

[...] constitui uma zona de fronteira sujeita a contínuas alterações morfodinâmicas, modeladas por processos de origem continental e marinha. Apresenta grande variabilidade temporal e espacial, comportando-se como um sistema ambiental instável, desde o passado remoto até os dias atuais, em função de uma série de processos geológicos continentais e marinhos, muitos dos quais são fundamentalmente controlados por fatores meteorológicos (SILVA et al., 2004, p. 175 apud FREITAS, 2016, p. 30).

Orla marítima, por sua vez, de acordo com o artigo 22 do Decreto Federal nº 5.300/2004, “é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar”. O artigo 23 define os seus limites:

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II - terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar⁵³ ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos (BRASIL, 2004).

Para Muehe (2004, p. 11) a *orla marítima* “constitui a faixa de contato da terra firme com um corpo de água e pode ser formada por sedimentos não consolidados (praias e feições associadas) ou rochas e sedimentos consolidados, geralmente na forma de escarpas ou falésias de variados graus de inclinação”.

O ambiente *orla* caracteriza-se pelo equilíbrio morfodinâmico, no qual interagem fenômenos terrestres e marinhos, sendo os elementos básicos de configuração dos principais tipos de orla os processos geológicos e oceanográficos. A esses tipos genéricos de orla estão associados outros condicionantes geográficos, a exemplo do clima, da orografia ou da hidrografia para compor os ambientes naturais litorâneos (estuários, restingas, campos de dunas, etc.) que servem de suporte para outros ecossistemas. Apesar da pequena proporção de sua extensão em relação à escala da Zona Costeira, observa-se a variedade de situações que podem ocorrer no espaço abrangido pelo conceito de orla. (BRASIL, 2002).

Há também o conceito de *ambiente costeiro*, que se refere a todo ente fisiográfico próprio da formação do espaço costeiro, a exemplo dos deltas, estuarinos, mangues, praias, dunas, falésias,

⁵³ Preamar é a altura máxima do nível do mar ao longo de um ciclo de maré, também chamada de maré cheia (BRASIL, 2004).

costões, lagunas, cordões, etc., podendo comportar diversos ecossistemas. São marcados por um enfoque físico, geológico ou geomorfológico, sendo sua área de ocorrência a Zona Costeira (FREITAS, 2016; GUIMARÃES, 2016). Assim, pode-se considerar que a Zona Costeira e a Orla Marítima são formadas por diversos ambientes costeiros.

Na Espanha, de acordo com Barragán (2004), os vocábulos *litoral* e *costa* são empregados indistintamente, como sinônimos ou palavras equivalentes, estando o emprego destes relacionado com um espaço geográfico concreto, ainda que de limites variáveis. Destaca que nos textos legais *costa* está relacionada, preferencialmente, a uma franja relativamente estreita situada em ambos os lados de contato terra-mar (Lei de Costas espanhola, por exemplo). Por outro lado, o termo *litoral* está associado a superfícies mais amplas, sobretudo em direção continental.

A definição geográfica de *área litorânea* trazida por este autor é a de um “*espaço geográfico, que [...] se identifica com uma superfície de formas e dimensões variáveis, resultante do contato interativo entre a natureza e as atividades humanas desenvolvidas nos âmbitos que compartilham a existência ou influencia do mar*” (BARRAGÁN, 2014 p. 29, tradução nossa). Desse modo, são estabelecidas três sub-áreas bem diferenciadas por suas características físicas e naturais: a marítima, a terrestre e a que poderia denominar-se de *anfíbia* ou marítimo-terrestre.

O citado autor destaca que boa parte da bibliografia publicada nos últimos anos utiliza a língua inglesa, compreendendo-se através da sua leitura que não há dúvidas razoáveis sobre a expressão mais empregada. Tem-se generalizado o uso de *zona costeira* (*coastal zone*), inclusive bem mais que de *área costeira* (*coastal área*).

Assim, o termo *zona costeira*, além de ser sinônimo de *área litorânea*, seria também uma “*expressão que identifica o âmbito jurisdicional, no qual se desenvolve qualquer iniciativa (plano, programa) de administração ou gestão, com critérios jurídico-administrativos*” (BARRAGÁN, 2014 p. 29, tradução nossa).

Ainda conforme Barragán (2004), mesmo que estes termos sejam utilizados com a mesma frequência, intenção e sentido, o fato é que o caráter “zonal” da costa deve ser aplicado quando determinado pela norma ou legislação vigente (ex.: 33 metros a partir da linha de preamar, etc.). Ou seja, quando se faz alusão a uma superfície cuja delimitação foi estabelecida utilizando critérios jurídico-administrativos, e que normalmente possui alguns contornos regulares ou poligonais, convém utilizar a expressão *zona costeira*. Por sua vez, *área* deve ser identificada com um espaço geográfico no qual as formas e dimensões estão mais ligadas a fenômenos naturais e humanos (ex.: presença de uma determinada unidade ambiental, etc.). A expressão “*coastal zone*” é utilizada pela maioria dos

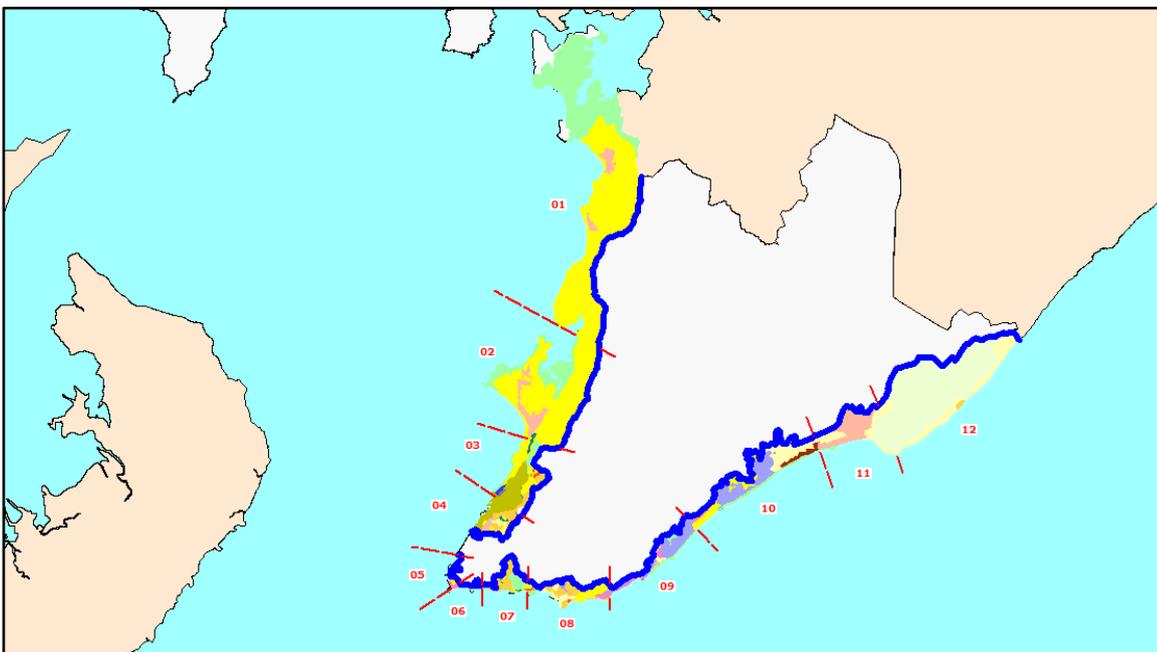
organismos britânicos, estadunidenses, australianos e pelos órgãos das Nações Unidas (UNESCO, PNUMA, etc.).

No Brasil, conforme destacado, tanto no texto legal, quanto na bibliografia consultada sobre o tema, Zona Costeira se refere ao espaço geográfico mais amplo, de dimensão continental, que abriga outros subespaços, dentre eles a Orla Marítima. Esta seria um franja (borda) de largura variável, de contato imediato entre terra e mar, com limites legalmente estabelecidos.

Por sua vez, *borda litorânea* “é uma linha convencional, que marca o contato entre a terra e o mar [...]. Seu traçado ajuda a determinar certos limites de grande interesse para a gestão pública” (BARRAGÁN, 2014 p. 87, tradução nossa).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador de 2008 (PDDU/2008) utiliza o termo *Área de Borda Marítima (ABM)*, (figura 5) para se referir ao espaço costeiro do território municipal, sendo este “a faixa de terra de contato com o mar, compreendida entre as águas e os limites por trás da primeira linha de colinas ou maciços topográficos que se postam no continente, em que é definida a silhueta da Cidade” (art. 235) (SALVADOR, 2008). Esta definição permaneceu na sua revisão, o recém-aprovado Plano Diretor de 2016 (PDDU/2016) (SALVADOR, 2016).

Figura 5 – Delimitação da ABM da parte continental do município de Salvador



Fonte: PDDU, 2008. Elaboração própria. Nota: limite da ABM delimitado pela linha em azul.

Conforme Sampaio, A. (2010) são frequentes na cultura urbanística municipal, além do conceito de *orla*, os conceitos de *borda* e de *frentes marítimas*. *Borda* é o território definido pelo Plano

Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador de 1985⁵⁴ como espaço ou “*área de contacto e proximidade com o mar, que define a silhueta da cidade*”. Categoria genérica que pertencia aos perímetros de proteção ambiental e abriga vários compartimentos, sítios e lugares importantes da cidade, como Cidade Baixa, primeira e segunda linhas de colinas da Cidade Alta, Subúrbio Ferroviário⁵⁵ e toda a fachada atlântica.

Orla para o citado autor seria sinônimo de “borda, margem”, compreendendo aquelas partes denominadas pelo senso comum como uma faixa de terra mais estreita, e cujo uso e contato visual com o mar é mais imediato, de leitura direta, sem intermediações. É, portanto, um território menor, ainda continental, presente na área de borda.

Frentes marítimas para o mesmo autor é um termo mais recente na cultura urbanística local, que amplia a significação de orla, conferindo-lhe uma conotação técnica que se aproxima de uma compreensão operacional e abrangente, necessária do ponto de vista urbanístico. Não se contrapõe ao conceito de borda da cidade, mas vai além, tangenciando e incorporando trechos de bairros antigos e novos, assim como áreas de baixa ocupação, aptas a receberem projetos de intervenção próximos à linha d’água, incluindo os avanços sobre o mar.

Assim, para Sampaio, A. (2010) a borda do município abriga diferentes e várias orlas, não existindo somente uma, mas vários subtrechos da cidade com orlas específicas, singulares, exigindo regras próprias conforme cada subespaço ou cada lugar.

Cabe mencionar também a metodologia de classificação das orlas proposta pelo Governo Federal no Projeto Orla, podendo estas serem classificadas conforme duas tipologias. A primeira se refere à forma da orla, sua posição e suas características físicas. Já a segunda, está relacionada aos índices de ocupação humana e de adensamento populacional.

Quanto à primeira tipologia, a orla pode ser classificada como *orla abrigada* (ex. golfos, baías, enseadas, estuários ou praias protegidas da incidência direta de ondas), *orla exposta* (ex. ambiente

⁵⁴ Instituído através da Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985.

⁵⁵ Segundo Carvalho e Pereira (2008, 2014) o município de Salvador conforma três espaços desiguais e segregados, produzidos historicamente: a orla marítima norte, o miolo e o subúrbio ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. O primeiro corresponde à “área nobre” de Salvador, local privilegiado de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos urbanos, parques e centros de convenções, os pontos de atração turística e os interesses do capital imobiliário, assim como as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. O Miolo, localizado no centro geográfico do município, começou a ser ocupado com a implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação para a chamada “classe média baixa”. Como grande parte dessa área foi considerada como não edificável por sua enorme declividade, sua expansão foi continuada por loteamentos populares e “invasões”, com uma oferta de equipamentos e serviços reduzida. O Subúrbio, por sua vez, teve a sua ocupação impulsionada inicialmente pela implantação da linha férrea, em 1860, constituindo, a partir da década de 1940, a localização de muitos loteamentos populares, ampliados nas décadas seguintes sem o devido controle urbanístico. Transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade, concentrando uma população bastante pobre e sendo marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infraestrutura, equipamentos e serviços e, mais recentemente, por altos índices de violência.

litorâneo constituído por costões rochosos ou praias oceânicas, praias abertas) e *orla semi-abrigada* (possui características intermediárias entre as áreas expostas e abrigadas; ex. praias abertas para a entrada de baías ou de enseadas muito amplas, protegidas da ação direta dos sistemas frontais predominantes) (BRASIL, 2002).

Na segunda tipologia, as orlas podem ser classificadas como *orla não urbanizada* (áreas de baixa ocupação, com características naturais, de difícil acesso), *orla em processo de urbanização* (áreas de baixo ou médio adensamento, com paisagens parcialmente antropizadas), *orla com urbanização consolidada* (áreas de médio a alto adensamento, com paisagens altamente antropizadas), *orla de interesse especial* (espaços destinados a usos específicos definidos institucionalmente: militar, tráfego aquaviário, Unidades de Conservação, etc.). Assim, as orlas poderão ser classificadas combinando estes dois grupos de tipologias.

No que se refere à forma urbana, a orla pode ser classificada conforme seu estágio de urbanização, surgindo assim três categorias: *orla horizontal* (total ou parcialmente ocupada por casas e/ou edifícios de, no máximo, três andares, em mais de 50% da área, ou apresentando extensas manchas contínuas com este tipo de construção), *orla vertical*⁵⁶ (total ou parcialmente ocupadas por edifícios de mais de três andares, em mais de 50% da área, ou apresentando extensas manchas contínuas com este padrão construtivo) e *orla mista* (quando em toda a área urbanizada não se observa uma predominância numérica e visual de nenhum dos dois tipos anteriores).

A orla horizontal assim como a orla vertical podem também ser qualificadas em função da configuração paisagística da urbanização, pela existência e predominância ou não de vegetação (arborização e gramados, remanescentes da flora nativa, fragmentos de vegetação de restingas ou de manguezais), podendo ser classificadas conforme três possibilidades: *orla rústica*, *orla bairro-jardim*, *orla urbana comum*.

A *orla rústica* seria aquela que apresenta lotes grandes, esparsos, contínuos ou não, entremeados de vegetação nativa, pomares ou coqueirais, normalmente encontrados em áreas pioneiras ou de difícil acesso e com traçado urbano bem simples. A *orla bairro-jardim* caracteriza-se por apresentar lotes grandes, edifícios distanciados uns dos outros, todos os espaços ocupados por jardins, ruas arborizadas e calçadas gramadas. Já na *orla urbana comum* os loteamentos contém espaços ajardinados de pequeno porte, jardins convencionais e ruas arborizadas, com os edifícios seguindo recuos mínimos. São encontradas ao longo da linha costeira, nas praias, junto a costões,

⁵⁶ A orla vertical pode ser subdividida em dois tipos: *orla verticalizada baixa* e *orla verticalizada*. Orla verticalizada baixa ocorre quando as construções não ultrapassam 5 andares ou 18 metros de altura; já a orla verticalizada ocorre quando as construções ultrapassam, na sua maioria, os 5 andares ou 18 metros de altura (ocupando mais de 50% da área de cada quadra) e/ou se apresentando ao observador como visualmente contínuas, formando paredes (BRASIL, 2002).

lagoas, dunas e nas barras de rio (tanto vizinhas ao mar ou em terras interiores, junto a rios, manguezais e charcos).

O Projeto Orla também define limites físico-geográficos para a delimitação da orla marítima, tanto na porção marinha quanto na terrestre. Na área marinha o limite é a isóbata de 10 metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos. Na área terrestre, o limite é de 50 metros em áreas urbanizadas ou 200 metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos (BRASIL, 2002).

Do exposto até aqui, evidencia-se que há muitos critérios de definição, delimitação e classificação dos ambientes costeiros, que podem ser adotados, sendo que a maioria deles diz respeito a critérios físico-naturais, limites político-administrativos, legais ou sociais (humanos e culturais). Entretanto, entende-se que o conceito que mais se adequa ao objeto de estudo desta pesquisa é o de Orla Marítima.

Realizada esta abordagem de diferenciação conceitual e de delimitação, no quesito peculiaridade dos espaços litorâneos vem à tona a questão sobre a sua valorização, em razão dos recursos ambientais, paisagísticos, etc. Fazendo uma aproximação com as áreas litorâneas, Moraes (2007) discorre sobre a valorização e a valoração⁵⁷ dos recursos naturais e ambientais, partindo da premissa da valoração da base espacial, para assim definir o valor dos lugares, considerando como paradigmas teóricos as teorias da renda fundiária e da valorização do espaço.

Dentro desta concepção do autor, o lugar seria um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um potencial produtivo dado, que permitiria uma abordagem a partir das vocações e que seria capaz de revelar suas vantagens e desvantagens, em relação a cada uso, quando comparado com outros lugares.

Considera que o lugar se qualifica economicamente conforme os bens que abrigar, bem como pela sua localização e por sua caracterização geral. Assim, poder-se-ia falar de um “valor contido” nos lugares, mas levando-se em consideração a existência de determinações históricas. O valor criado seria resultado do modo de exploração das condições locais, variando conforme a atividade desenvolvida.

⁵⁷ Valoração é um ato de atribuição de valor, de mensuração qualitativa ou quantitativa de um bem ou conjunto de bens. Valorização é a realização do valor, sua apropriação material; é o ato de transformar materiais da natureza em valores de uso (MORAES, 2007).

Dessa forma, o autor defende que às possibilidades de uso soma-se a questão do benefício social de cada modalidade, abrindo para a avaliação política das opções de utilização dos lugares, de modo a medir o grau de atratividade social de cada uso.

Discorrendo sobre a valorização do espaço, Santos, M. (2006) destaca que os lugares se distinguem pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos, sendo esta rentabilidade, para o autor, maior ou menor, em razão das condições locais de ordem técnica e organizacional. Ainda conforme o autor, o valor de um dado elemento do espaço é dado pelo conjunto da sociedade, e se manifesta através da realidade do espaço em que se encaixou. Acrescenta que o espaço é um conjunto de mercadorias, cujo valor individual é dado em função do valor que a sociedade atribui a cada pedaço de matéria (paisagem), em determinado momento.

No caso das áreas litorâneas, Moraes (2007) sublinha que se trata de uma localização bastante diferenciada, que em qualquer lugar do globo, apresenta características naturais e de ocupação próprias, detendo o monopólio espacial de certos usos e atividades. Para o autor os espaços litorâneos se constituem na base de exploração imediata de todos os recursos marinhos, conferindo-lhes enorme vantagem locacional das instalações dos equipamentos referentes a estas atividades.

O citado autor considera que a navegação também é um elemento importante de qualificação dos sítios litorâneos, os quais detém quase um monopólio da atividade portuária do mundo, em razão da circulação de mercadorias e pessoas. Outra particularidade do litoral citada seria a apropriação cultural, que o identifica como espaço de lazer, sendo que os espaços preservados, do ponto de vista natural, são ainda mais valorizados. Em razão disso, as atividades turísticas e de veraneio correspondem a uma das indústrias litorâneas mais dinâmicas da atualidade.

Consequentemente, o autor destaca que 2/3 da humanidade habitam as áreas costeiras, além do fato de a maior parte das metrópoles contemporâneas estarem localizadas à beira-mar, abrigando enorme contingente populacional, ao qual corresponde uma concentração de atividades diversas.

Portanto, estas particularidades, além de outras, para o autor, justificam a consideração do litoral como uma localização diferenciada, passível de conferir especificidades no modo de ocupação e no uso do solo. Se acrescentada a sua raridade relativa como suporte territorial, os espaços litorâneos podem ser considerados como áreas potencialmente geradoras de renda diferencial⁵⁸. Assim, a Zona Costeira apresenta um espaço específico e com vantagens locacionais, finito e escasso, em comparação com as demais terras emersas.

⁵⁸ Renda diferencial é a renda fundiária que advém das qualidades relativamente raras dos recursos naturais e ambientais presentes em uma dada localidade

Para o supracitado autor é possível afirmar que o valor dos lugares no litoral é mais elevado do que na *hinterlândia*, o que resulta no condicionamento dos seus usos. E em razão de seu valor, estes espaços ficam disponíveis para utilização somente por parte de algumas atividades com maior rentabilidade no uso do solo. Assim, o valor contido numa localidade pode determinar as formas economicamente viáveis de sua ocupação, sendo que estas são decididas na esfera da hegemonia política e dos embates sociais.

A forma para captar o valor diferencial dos lugares, partiria do preço da terra. Assim, o comportamento do mercado fundiário seria um dos indicadores mais objetivos para se aferir a valoração dos lugares. As vantagens comparativas existentes, os estoques de recursos, etc. comporiam o preço da terra. Acrescenta que o preço seria também resultado das relações políticas e sociais e responde aos valores culturais vigentes.

Todavia, Moraes (2007) ressalta que o preço da terra não representa o valor total de um espaço, mas fornece uma indicação dos vetores que comandam o uso do solo e o seu ritmo de ocupação, aparecendo como a expressão de um dos agentes estruturantes do ordenamento espacial de maior poder na atualidade: o mercado. A própria ação de regulação estatal é assimilada pelo mercado, fazendo com que a atuação pública de planejamento e gestão se configure como fator na composição do preço da terra.

Para o autor, o papel do Estado e da regulação estatal na valoração e valorização dos espaços costeiros é central. Por meio da legislação ele cria limitações ou permissões, impedindo ou induzindo os usos do solo, que influenciam diretamente no processo de ocupação. Através do planejamento, ele procura orientar as tendências presentes conduzindo-as para formas de uso que poderão ser preventivas ou que estimulem a degradação. E, pela gestão, os entes governamentais buscam mediar ou intervir nos conflitos de uso existentes, apoiando os consensos, intercedendo por uma das partes, por meio da criação de fóruns de exame e legitimação de planos e projetos ou abrindo exceções nos próprios limites estabelecidos⁵⁹.

Por outro lado, menciona que o Estado é também, como produtor de espaços, o maior agente impactante na Zona Costeira, possuindo a capacidade de reverter tendências de ocupação e gerar novas perspectivas de uso, sobretudo pela imobilização de áreas e pela instalação de grandes equipamentos ou provimento de infraestrutura. Assim, ao lado da estrutura fundiária e do mercado de terras, as intervenções estatais surgem como um dos elementos centrais na definição do valor de uma localidade.

⁵⁹ Pode ser citado como exemplo o caso de uso indiscriminado de TRANSCON na Orla Atlântica de Salvador.

A partir do exposto, é possível compreender a ação concentrada do capital fundiário e imobiliário, assim como das esferas governamentais em alguns espaços da Orla Marítima de Salvador, em detrimento de outros, conforme será destacado nos capítulos seguintes.

3 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E TERRITORIAL

Sem aplicação, as mais belas leis do mundo são inúteis (SCHEINOWITZ, 1998, p. 153).

Além das características geográficas, o planejamento e a gestão das áreas litorâneas estão relacionados com o contexto político, institucional e territorial, conforme ilustrado no nosso modelo de análise. Assim, faz-se necessário o entendimento de como o Estado nacional está organizado e de como as esferas de governo devem atuar nas políticas costeiras. Entretanto, antes disso vale mencionar brevemente acerca deste contexto em outros países e de como as políticas costeiras são conduzidas internacionalmente.

Conforme Barragán (2014), pode-se considerar que a preocupação com o planejamento e a gestão das áreas litorâneas surgiu nos Estados Unidos e na Europa nos finais dos anos 1960 e início dos anos 1970. Acredita-se que a explosão e o vazamento de um poço de petróleo *offshore* em 1969, no litoral de Santa Bárbara, na Califórnia, mobilizou muitos cidadãos e fortaleceu uma campanha para que se aprovasse a *Coastal Zone Management Act* de 1972.

Para o autor, está na essência da política norte-americana até os dias atuais a intenção de criar espaços de encontro, voluntários e flexíveis entre o governo federal e os estados costeiros e dos Grandes Lagos. Pode-se considerar que se trata de uma política de Estado e não de partidos políticos, pois democráticos e republicanos, mesmo com objetivos distintos, nunca abandonaram o modelo de gestão proposto na *Coastal Zone Management Act*. Ressalta que esta lei tem como meta a coordenação e cooperação entre as diferentes agências federais e níveis de governo, assegurando em todos os casos a participação pública.

Na Europa, segundo o autor, alguns países possuíam normas específicas, mas que regulavam somente a borda costeira, a exemplo do Reino Unido e da Espanha, sendo que a gestão do litoral ocorria através do planejamento do uso do solo. A busca por um modelo de gestão mais inovador teve como marco o ano de 1973, quando foi lançada pelo Conselho Europeu a *Resolução (73) 29 sobre a Proteção das Zonas Costeiras*.

Em 1973, a França começa a legislar sobre suas orlas atlântica e mediterrânea. O plano do Languedoc-Roussillon é um dos exemplos mais conhecidos de planejamento bem sucedido de uma Orla Marítima (SCHEINOWITZ, 1998).

Após estas, ocorreram várias outras ações, a exemplo da publicação pela OCDE dos *Informes sobre Atividades Litorâneas* em 1975; a ONU organiza em 1976, na Alemanha, o *Seminário Internacional sobre Ordenação e Aproveitamento dos Recursos das Zonas Costeiras*; a Comissão Econômica Europeia (CEE) publica em 1978 dois documentos: o primeiro intitulado *Ordenação Integrada do Litoral na Comunidade Europeia*, que tinha como objetivo buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente; e o segundo, denominado *Elementos para uma Guia de Ordenação Integrada do Litoral Europeu*, destaca que o caráter integrado de qualquer política litorânea deve envolver aspectos ou problemas como: interação entre meio terrestre e marinho, contaminação, planejamento urbano, atividade econômica, conflitos derivados do uso do solo, etc. (BARRAGÁN, 2014).

Em 1982 ocorre a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), na qual firmou-se o acordo internacional sobre o Mar Territorial, legitimando o conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas sob jurisdição nacional, protegendo as liberdades de navegação e estabelecendo 12 milhas náuticas como a largura máxima do Mar Territorial. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1987 e promulgada pelo Decreto nº 1.530/1995 (BRASIL, 2014).

De acordo com Barragán (2014), o Reino Unido elaborou em 1991 um documento que sugeria uma série de atuações e iniciativas para melhorar o planejamento e a gestão das zonas costeiras. Também neste ano a Austrália iniciou a elaboração do que é considerado um dos melhores trabalhos que se conhece sobre gestão costeira em escala nacional, o *Resource Assessment Commission Australian Government* de 1993, que serviu de referência para muitas iniciativas em outros países. No seu escopo estão contidos os princípios de cooperação entre as escalas territoriais, na GIAL, destacando que esta função caberia a todas as formas de governo. Em 2008, através do Grupo de Política de Conservação do Mediterrâneo, a Nova Zelândia elaborou o documento intitulado *Proposed New Zealand coastal policy statement*.

Ainda conforme o autor, na Ibero-América são encontradas diversas situações distintas: países que possuem dois tipos de políticas sobre as costas e oceanos, uma ambiental e outra de natureza mais geral (Colômbia); países que aprovaram recentemente sua política de manejo integrado das zonas costeiro marinhas (Guatemala); países que aprovaram uma política ambiental nacional sobre o desenvolvimento sustentável de oceanos e costas (México); países que trabalham com um esquema avançado (Equador); países que possuem um zoneamento da orla costeira (Chile); países que não contam com uma política nacional definida (Argentina); enquanto outros aprovaram sua política recentemente, em 2013 (Costa Rica).

Além das citadas, várias outras iniciativas de planejamento e gestão das áreas litorâneas foram desenvolvidas, em diversos países, muitas das quais tiveram forte influência nos demais países da comunidade internacional, difundindo um novo modelo de planejamento e de gestão.

De acordo com Moraes (2007) a preocupação do governo brasileiro com a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros surge nos anos 1970, após um período em que predominou o centralismo autoritário, que concentrava todas as decisões na esfera federal, com uma crença demasiada no desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a despreocupação com o meio ambiente, paralelamente ao surgimento de uma visão ambiental do planejamento estatal. Em 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência de República. Em 1974, foi formada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), a quem também incumbia assessorar a Presidência. Como resultado do trabalho destes órgãos será criada, em 1980, a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), e em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

No início da década de 1980 também foi criado o Programa de Sistemas Costeiros, uma das primeiras iniciativas do Brasil para a preservação do ambiente costeiro, que visava aumentar o conhecimento científico de alguns ambientes da costa do Brasil (CARVALHO; RIZZO, 1994 apud SCHERER et al., 2010).

Moraes (2007) ressalta que neste intermédio foram realizados seminários, congressos, encontros, etc., nos quais a temática do gerenciamento costeiro esteve no centro das discussões e foi sendo amadurecida, a exemplo do Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro, em 1983, do II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar, em 1984 e do II Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro, em 1985.

Menciona que em 1987 a CIRM estabeleceu o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), no qual foram especificados a metodologia de zoneamento e o modelo institucional para a sua aplicação. Em 1988 foi instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), através da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que teve a sua primeira versão aprovada através da Resolução CIRM nº 01 de 1990.

A instituição do PNGC refletia o compromisso do Estado brasileiro com o planejamento integrado e a gestão dos recursos costeiros, visando ordenar a ocupação dos espaços litorâneos no território nacional. Iniciava-se então, um desafio de alta complexidade, que permanece até o período recente, considerando-se as dimensões nacionais e a multiplicidade de atores envolvidos, seja nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios) ou nos setores sociais (sociedade civil, academia, setor privado, etc.) (BRASIL, 2014).

Entre os anos de 1991 e 1997 foram realizados pelo Ministério do Meio Ambiente os Encontros Nacionais de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO) além de outros seminários nacionais e regionais. Foram realizados quatro ENCOGERCOS com objetivo de promover a difusão de informações e a articulação entre a União, Estados e Municípios e as entidades da sociedade civil, ONGs, universidades e demais setores (BRASIL, 2014).

Em 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio-92, período em que a Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (GIAL) alcança reconhecimento internacional. Na Rio-92 foi proposto como programa a ordenação integrada e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas, tendo dentre os objetivos a criação de um processo integrado de formulação de políticas e adoção de decisões, com a participação de todos os setores interessados, fomentando a compatibilidade e o equilíbrio entre os distintos usos (CNUMAD, 1992 apud BARRAGAN, 2014).

Em 2001 foi proposto pelo Governo Federal o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), que tem como objetivo a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da Orla Marítima, considerado um espaço de sustentação natural e econômica da Zona Costeira. O Projeto Orla possui outros objetivos, dentre os quais se destacam: contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e da ocupação da Orla Marítima para a conservação e proteção dos recursos costeiros e marinhos; consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas neste espaço; descentralizar a gestão da orla para a esfera municipal, que antes competia à União, fortalecendo desse modo o planejamento e gestão local (BRASIL, 2002).

Em 2004, fruto da experiência de alguns anos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) na execução do Projeto Orla, e em regulamentação à Lei nº 7.661/1988, foi instituído o Decreto Federal nº 5.300/2004, que dispõe sobre as regras de uso e ocupação da Zona Costeira e estabelece critérios de gestão para a Orla Marítima.

No ano de 2012 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, na cidade do Rio de Janeiro, na qual o tema oceanos e mares foi amplamente discutido e destacado no documento final “O futuro que queremos”. Dentre outros temas, ressaltou-se a importância da conservação e do uso sustentável dos oceanos e mares, a proteção da biodiversidade e do meio ambiente marinho e o tratamento dos impactos da mudança do clima. Os governos comprometeram-se em aplicar de maneira efetiva uma abordagem ecossistêmica no gerenciamento costeiro, de acordo com o direito internacional (BRASIL, 2014).

No capítulo seguinte serão apresentados o contexto político-institucional e territorial do planejamento e da gestão das áreas litorâneas, o modelo de organização territorial do Estado brasileiro e como as

políticas costeiras estão institucional e legalmente organizadas para a atuação das três esferas governamentais. Em seguida será feita uma aproximação com a realidade destas políticas no âmbito estadual e local, para na sequência serem analisadas as principais estratégias e as ações das esferas subnacionais na Orla Marítima de Salvador de 1970 a 2012, verificando se estas atenderam às normas existentes sobre o planejamento e a gestão das áreas litorâneas, nas três escalas federativas.

3.1 Políticas Nacionais de Planejamento e Gestão Costeiros

Desde que instituiu o federalismo como modelo de organização territorial, em 1889, com a derrocada do Império, o Estado brasileiro passou por períodos distintos, marcados ora pela centralização, ora pela descentralização. Mas, com a abertura democrática, houve uma mudança importante na maneira de conduzir as políticas nacionais, pois, se antes eram centralizadas na esfera central, houve uma maior descentralização e o compartilhamento destas políticas com outras escalas, em diversos setores, dentre eles o meio ambiente.

No âmbito das políticas costeiras pode-se afirmar que não havia a preocupação com o planejamento e com a gestão da Zona Costeira por parte do Estado brasileiro, principalmente entre as décadas de 1960 e 1970, nas quais predominou o centralismo autoritário. Neste período a principal preocupação do planejamento estatal era incorporar os espaços litorâneos à economia, sendo o desenvolvimento econômico seu principal objetivo. Consequentemente, não houve a preocupação com o meio ambiente (MORAES, 2007).

Em maio de 1988 foi instituída a Lei nº 7.661 que criou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), sendo esta um pouco anterior à Constituição Federal de 1988. Entretanto, embora tenha sido concebido num cenário de luta por democratização, descentralização, participação social, etc. o PNGC não incorporou todos estes princípios, aparecendo de maneira tímida a descentralização e a cooperação das ações entre as esferas de governo.

A Constituição de 1988 define que a estrutura federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que somam um total de 26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 Municípios (IBGE, 2015). Esta estrutura político-institucional e territorial exige que soluções federativas sejam adotadas para equacionar a relação intergovernamental, surgindo a necessidade de cooperação e de coordenação entre as três esferas governamentais.

A transformação dos municípios em entes federativos impulsionou a descentralização, aumentando os recursos, assim como as responsabilidades. Entretanto, a nova situação autonomista ocorreu sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Com a tendência crescente do municipalismo (que assumiu a função de execução na maior parte dos serviços públicos), os municípios buscam defender a sua autonomia, se isolando muitas vezes das demais esferas, ignorando que alguns problemas carecem de soluções mais abrangentes, na escala regional ou nacional.

No que se refere ao texto constitucional, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente como bem de uso comum e declarou a Zona Costeira como patrimônio nacional (§ 4º do art. 225). Neste ambiente estão situadas as orlas marítimas, além da presença das praias marítimas, das ilhas fluviais, oceânicas e costeiras, dos recursos naturais da plataforma continental⁶⁰ e da zona econômica exclusiva⁶¹, dos terrenos de marinha e seus acrescidos, dentre outros, elencados no artigo 20, que após a Constituição se tornaram bens da União.

A Carta Magna elenca em seu artigo 23 uma série de áreas de políticas comuns, em matéria administrativa, a Municípios, Estados e à União, estando dentre elas as de interesse para a Orla Marítima, a saber:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
[...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

A partir do exposto, entende-se que as ações dos entes federativos na Orla Marítima deverão ser pactuadas, haja vista que se trata de um espaço de atuação comum das esferas de governo.

O texto do parágrafo único do citado artigo previa uma posterior regulamentação através de lei complementar para a fixação de normas para a cooperação entre União, estados e municípios. Esta regulamentação ocorreu através da Lei Complementar nº 140/2011, que fixou as normas para a cooperação entre os entes federativos, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, dentre outras providências.

⁶⁰ Plataforma Continental é o prolongamento natural da massa terrestre de um país costeiro, que estende a propriedade pública do país em até 350 milhas marítimas por toda a costa, correspondendo a 911.000 km² (BRASIL, 2014).

⁶¹ Corresponde ao limite de 200 milhas náuticas, o que corresponde a 3.500.000 km² (BRASIL, 2015).

O artigo 24 da Constituição Federal estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: “[...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;”. Portanto, entende-se que compete aos entes federativos citados legislar concorrentemente sobre matérias na Orla Marítima.

Dessa forma, em matéria administrativa, compete a todos os entes federativos atuar de forma conjunta. Já em matéria legislativa, a Constituição Federal isenta os municípios, cabendo esta tarefa apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Entretanto, o artigo 30 da Constituição Federal, que trata das competências exclusivas do Município estabelece no inciso I que compete a estes “*legislar sobre assuntos de interesse local*”. Assim, como as orlas marítimas localizadas no território municipal são também de seu interesse, esta esfera poderá legislar sobre a matéria, mas desde que em consonância com as normas estaduais e federais a respeito.

Todavia, mesmo que caiba a todos os entes legislar sobre matérias na Orla Marítima, o município é a esfera privilegiada da atuação local, o ente a quem compete executar as ações neste espaço, dentro de seus limites territoriais.

Além da Carta Magna, outras legislações também estabeleceram a necessidade de cooperação intergovernamental nas ações em vários setores, a exemplo da política urbana, do planejamento territorial, da gestão urbana, além das específicas sobre a Zona Costeira e a Orla Marítima. Na escala federal, cita-se o Estatuto da Cidade, que estabeleceu a necessidade da cooperação, definindo no art. 3º que compete à União, dentre outras atribuições, legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana.

O Decreto Federal nº 5.300/2004, que estabelece critérios de gestão para a Orla Marítima e para a Zona Costeira, preconiza dentre os princípios fundamentais da gestão da zona costeira “[...] o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 2004).

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, estabelece as diretrizes e os instrumentos necessários para a governança interfederativa, indo mais além do que outras normas neste sentido, a exemplo do plano de desenvolvimento urbano integrado, dos planos setoriais interfederativos, dos convênios de cooperação, etc.

No âmbito estadual, cita-se a Constituição do Estado da Bahia de 1989, que define no artigo 212 que cabe ao Estado “o planejamento e a administração dos recursos ambientais para desenvolver

ações articuladas com todos os setores da administração pública e de acordo com a política formulada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente” (BAHIA, 1989).

Em nível municipal, a Lei Orgânica do Município de Salvador estabelece dentre os princípios que fundamentam a organização do município “a *cooperação articulada com os demais níveis de governo, com outros municípios e com entidades regionais que o Município integre ou venha a integrar*” (art. 6º, inc. II). Estabelece no artigo 71 que um dos objetivos do município no processo de planejamento é a “*promoção das medidas necessárias à cooperação e articulação de atuação municipal com a dos demais níveis de governo*” (inc. I) (SALVADOR, 1990).

Constata-se, diante do exposto, que o princípio da cooperação entre os entes governamentais está presente em vários âmbitos das políticas territoriais nas diversas escalas. Mesmo que existam competências exclusivas a cada esfera governamental, a cooperação é um princípio indispensável em determinadas políticas, a exemplo do meio ambiente, saúde, desenvolvimento urbano, etc., devendo as ações de planejamento e gestão nestas áreas atenderem a tal princípio.

Para Barragán (2014) é preciso levar em consideração a significativa autonomia e competência que os estados e os municípios detêm no ordenamento territorial do litoral. Isso obriga o Governo Central a planejar a relação com estas escalas territoriais, em termos mais voluntários que regulamentares. Por isso o autor reitera a busca por consenso, a necessidade de coordenação e cooperação, a conveniência de se firmar convênios de colaboração, etc.

Uma ampla literatura reconhece as influências do federalismo no sistema político e na forma de produzir as políticas públicas. Parte-se, geralmente, da análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles.

Cunha, Medeiros e Aquino (2010) destacam alguns impasses à cooperação que merecem menção: a mentalidade autárquica subnacional gera uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos, como no caso da gestão das bacias hidrográficas, senão, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração; os governantes locais não querem ceder poder sem ter a certeza sobre as consequências para sua carreira política e para a própria autonomia da cidade, já que do ponto de vista eleitoral, os ganhos e as perdas serão computados no plano municipal; as dificuldades em montar parcerias com os governos subnacionais, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes opositoristas, seja pela necessidade de arbitrar as divergências entre os membros da própria coalizão governista; etc.

No âmbito das políticas costeiras, Moraes (2007), Scherer et al. (2010), Barragán (2014), dentre outros, mencionam a necessidade da cooperação e da coordenação entre os governos. Scherer et al. (2010) destaca que parte da dificuldade do gerenciamento costeiro no Brasil é derivada da

organização político-administrativa territorial do país e da multiplicidade de instituições, processos, normas e controles de naturezas diversas.

Polette (2008) contribui destacando algumas causas prováveis para os problemas existentes nas áreas litorâneas que influenciam diretamente no planejamento e na gestão destes espaços. Dentre os aspectos de cunho político, o autor enfatiza: o predomínio de oligarquias na condução das políticas públicas locais; os cargos comissionados predominantes nas tomadas de decisões que exigem visão de longo prazo; existência de políticas partidárias incoerentes e sem fundamentos ideológicos consistentes com as políticas ambientais existentes; a existência de políticos locais que impedem a implementação de leis devido a interesses setoriais; e o clientelismo.

Para Barragán (2014), há poucas dúvidas sobre a enorme importância que representa a política e o Estado na gestão das áreas litorâneas de quase todos os países do mundo. A razão para isso é que grande parte da responsabilidade pelo espaço, recursos ou serviços que proporcionam os ecossistemas costeiro-marinhos são, de forma exclusiva ou compartilhada, do Governo. Na esfera privada do litoral, donde convergem numerosas atividades econômicas com interesses conflitantes, é também o Estado que está legitimado para intervir e regular quando surgem os conflitos entre as partes.

Portanto, parece consenso a influência do modelo de organização territorial no *modus operandis* das políticas territoriais. Diante disso, são necessárias ações para a resolução dos impasses que prejudicam a cooperação e coordenação entre as esferas de governo e, conseqüentemente, o sucesso das políticas em prol da sociedade. Cunha, Medeiros e Aquino (2010) sugerem que para a União evitar ou pelo menos reduzir este dilema federativo, é fundamental adotar um modelo de negociação, pois o não envolvimento dos governos subnacionais em programas e projetos nacionais leva ao fracasso destes, seja na formulação ou na implementação. Outra alternativa é estabelecer regras claras nas políticas públicas, de maneira que elas deem universalidade às ações junto a estados e municípios, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando a adesão de opositoristas aos programas federais. Além disso, a criação de arenas ou instituições federativas mais estáveis favorece formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

Abrucio e Franzese (2007) advertem que em diversos acordos de convênio os termos são definidos pela esfera de governo superior, assemelhando-se mais a uma adesão por uma das partes, do que de fato uma negociação, mas que este continua sendo o instrumento de cooperação mais utilizado entre os entes governamentais, salientando que o mais comum é o repasse de verbas de uma esfera para outra, para a realização de obras, eventos ou programas; outra forma seria a transferência da implementação de uma política, ou mesmo seu custeio, à esfera de governo mais próxima da

população, normalmente os municípios. Por fim, destacam que num país como o Brasil, com muitas carências sociais e fragilidade dos governos, o federalismo deve se constituir numa alavanca para o sucesso das políticas públicas e não mais em um entrave.

3.1.1 *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*

Em 16 de maio de 1988 o Brasil aprovou a primeira lei sobre a regulamentação de suas áreas litorâneas, a Lei nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1988).

A instituição do PNGC refletiu o compromisso do Estado brasileiro com o planejamento integrado e a gestão dos recursos costeiros, visando ordenar a ocupação dos espaços litorâneos no território nacional. Iniciava-se então, um desafio de alta complexidade, que permanece até o período recente, considerando-se as dimensões do território nacional e a multiplicidade de atores envolvidos, seja nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios) ou nos setores sociais (sociedade civil, academia, setor privado, etc.) (BRASIL, 2014).

Através da Resolução CIRM nº 01 de 21 de novembro de 1990 o PNGC I foi aprovado. Entretanto, como foi implementado num processo marcado pela experimentação e pelo aprimoramento constante, a própria lei já previu mecanismos de atualização, que seriam realizados por meio do Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO). Esta atualização ocorreu através da Resolução CIRM nº 005/97 de 03 de dezembro de 1997, que aprovou o PNGC II.

Conforme Moraes (2007) a nova versão reafirmou o modelo institucional, seguindo os princípios de descentralização executiva e da ação cooperada entre os níveis de governo, embora tenha acentuado a presença da esfera federal, da municipal e da sociedade civil na condução do programa. Também foi acentuado o enfoque político do documento, em comparação com a versão anterior, de caráter mais técnico. Para melhorar as relações interinstitucionais foi prevista a criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GIGERCO) e de um Subgrupo de Integração dos Programas Estaduais, no interior deste. Os instrumentos básicos do Programa foram reafirmados e outros foram criados. Modificou a definição de Zona Costeira, imprimindo-lhe uma definição menos

acadêmica e mais voltada para a finalidade do planejamento e gestão, realçando a importância de considerar os limites político-administrativos⁶².

Assim, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I e II) tem como propósito orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira, de forma a contribuir para a elevação da qualidade de vida da população e a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. Objetiva também possibilitar e balizar a ação dos estados litorâneos e dos municípios localizados na Zona Costeira, na elaboração de seus respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, inclusive quanto ao controle, fiscalização e monitoramento das atividades desenvolvidas na Zona Costeira, em suas respectivas jurisdições territoriais. Dessa forma, o PNGC estabelece normas gerais, lançando as bases para o estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais de gerenciamento costeiro. Dentre os objetivos, está o de planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, de forma a garantir a utilização, controle, conservação, proteção e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros (BRASIL, 1990; 1997).

Os instrumentos previstos para a referida tarefa (contidos no PNGC I e II e no Decreto nº 5.300/2004⁶³), a serem aplicados de forma articulada, integrada e participativa foram: na Zona Costeira, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC), o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) e o Macrodiagnóstico da Zona Costeira (MZC); e na Orla Marítima os Planos de Intervenção (BRASIL, 2004).

Destaca-se a atenção dada para a elaboração e implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento e dos Planos de Gestão, de forma participativa, envolvendo ações de diagnóstico, monitoramento e controle ambiental, visando integrar o poder público, a sociedade e a iniciativa privada.

As ações programadas para os entes federativos envolvem, dentre outras, a compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas incidentes sobre a Zona Costeira, a exemplo da industrial, de ordenamento territorial, dos recursos hídricos, de ocupação e de utilização dos terrenos de marinha, seus acréscidos e outros de domínio da União, de unidades de conservação, de turismo e

⁶² Para uma análise das principais mudanças do PNGC I para o PNGC II ver MORAES, 2007.

⁶³ Este Decreto regulamentou a Lei nº 7.661/1988 e estabeleceu regras de uso e ocupação da zona costeira e critérios de gestão da orla marítima (BRASIL, 2004).

de pesca, de modo a estabelecer parcerias, visando a integração de ações e a otimização de resultados (BRASIL, 1990; 1997).

No rol das competências do PNGC I e II foram estabelecidas as responsabilidades para cada ente da federação. À União coube as tarefas de coordenação, supervisão, acompanhamento, articulação, proposição normas gerais, etc.; aos Estados compete elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, obedecidas as normas legais federais e o PNGC; promover a articulação intersetorial e interinstitucional; etc.; e aos Municípios coube a responsabilidade de elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, observadas as diretrizes do PNGC e do PEGC; estruturar o Sistema Municipal de Informações do Gerenciamento Costeiro; estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento; etc. (BRASIL, 1990; 1997).

Moraes (2007) destaca que o nível de institucionalização atingido pelo programa, no que concerne à coordenação nacional e às equipes estaduais, considerando-se as dimensões do território nacional, a capacitação de corpo técnico e a geração de metodologias específicas, já se constituem em avanços consideráveis.

Entretanto, o autor ressalta as principais dificuldades enfrentadas na implementação do PNGC. Quanto ao zoneamento costeiro, embora os 17 estados costeiros tenham apresentado algum resultado, chama a atenção para a ausência de efetivação das orientações contidas neste zoneamento. Em alguns casos, levam-se anos à espera de regulamentação legal, em outras as medidas práticas não se concretizam no ordenamento efetivo da Zona Costeira. Há também a lentidão na execução das propostas, correndo-se o risco de não se retratar mais a realidade enfocada, dada a dinâmica dos espaços litorâneos.

Outro problema, conforme o citado autor, se refere à adoção de um modelo descentralizado de operação, num país marcado pela desigualdade espacial e por profundas disparidades regionais e entre as unidades da federação. Com isso o programa convive com uma variedade de condições reais de execução. Em função da capacidade técnica e financeira de cada governo estadual, da sensibilidade dos gestores para com o planejamento litorâneo, das situações diferenciadas da Zona Costeira de cada estado, a implementação do programa torna-se desigual. É necessário conviver com desigualdades regionais e com a variação do ritmo de efetivação dos programas, que muitas vezes necessitam de adaptações regionais, resultando em velocidades distintas de implementação dos programas nacionais.

Ademais, acrescenta que quando as realidades municipais são analisadas, as desigualdades são ainda mais alarmantes. E levando-se em consideração que o município é o ente “privilegiado” na execução das políticas públicas, o planejamento federal ou estadual poderá ser comprometido, diante

da baixa capacidade orçamentária e de recursos humanos dos governos locais. Soma-se ainda o fato de que muitas administrações municipais não se interessam por executar as políticas federais ou estaduais que não sejam de seu interesse ou que não produzam efeitos imediatos. Para a materialização dos pressupostos do programa, é necessária capacidade técnica, vontade política e meios materiais. Barragán (1998) adverte que se trata de um processo político-administrativo.

Moraes (2007) identifica a existência de variações no comportamento político. A nível federal pode ser verificada a priorização do planejamento ambiental ou urbano, atestada pela estrutura do aparelho estatal, que possui abundância em dispositivos legais sobre o tema. Entretanto, em vista da baixa aplicabilidade do PNGC e do Projeto Orla no Brasil, pode-se firmar que o mesmo não ocorre com os governos subnacionais⁶⁴.

De acordo com o citado autor, a descontinuidade administrativa também aparece como um problema frequente a ser enfrentado, principalmente no âmbito das equipes estaduais, pois há modificações constantes na estrutura das equipes com rotatividade dos técnicos, além das oscilações quanto à prioridade atribuída por cada órgão ao programa. Cada mudança de governo tem repercussões no desempenho de cada estado. Cita-se ainda que a descontinuidade gera a perda da memória técnico-institucional, da capacidade instalada, de treinamento, etc.

Barragán (1998) destaca que um plano de gestão costeira deve ser concebido como um projeto de longo prazo, enquanto representantes políticos costumam pensar num horizonte de curto ou médio prazo. Muitos dos planos de gestão costeira começam a produzir resultados visíveis somente após vários anos de iniciados, razão pela qual pode-se pensar que sejam menos rentáveis em termos políticos do que outros projetos que apresentam resultados imediatos.

Há também a ausência de uma cultura consolidada de parcerias e ações conveniadas nas várias escalas da administração pública, predominando uma visão corporativa e autocentrada, que estimula mais a restrição e a competição do que a cooperação, conforme assinala Moraes (2007).

Outro problema destacado pelo autor se refere ao descompasso entre a sofisticação dos instrumentos de gestão utilizados nos planos, e a baixa capacidade de atuação prática dos órgãos ambientais, havendo uma enorme distância entre a base legal e o poder de fazer valer a legislação vigente. Entretanto, este descompasso não se restringe ao âmbito legal, sendo perceptível também nas ações de gestão, que não acompanham as atividades de planejamento.

Fazendo também uma avaliação do modelo institucional do PNGC, o supracitado autor destaca que a atividade da esfera federal não deveria se resumir a atividades de formulação e coordenação

⁶⁴ No contexto nacional destacam-se na implementação do Projeto Orla os Estados do Rio de Janeiro (com 15 municípios), Pernambuco (08 municípios), Santa Catarina (07 municípios) e Paraíba (05 municípios), sendo os que menos implantaram os estados do Rio Grande do Norte, Alagoas e Espírito Santo (com 01 município cada), Amapá (02 municípios) e os estados do Pará e Maranhão com nenhum município (BRASIL, 2014).

simplesmente, sendo necessário repensar este modelo, pois não houve padronização na implementação do PNGC, no qual os Estados apresentaram performances desiguais, com diversidade metodológica, diversidade de recursos técnicos e coordenação frágil, sendo que em relação a esta última, foram delegadas responsabilidades aos Estados que estavam além de suas capacidades. Na visão do autor, poderia se pensar em parcerias governo federal-governos estaduais, com o primeiro assumindo as tarefas de maior envergadura, a exemplo de subsídios de pesquisa, informações, imagens, sensoriamento ou consultoria especializada aos estados.

Barragán (1998) destaca que um dos problemas de implementação do GERCO consiste no desequilíbrio entre a coordenação entre as esferas governamentais, pois foram dispendidos esforços consideráveis na cooperação entre União e Estados, que de certa forma produziu resultados notáveis, mas que os municípios se integravam menos ao programa. Contudo, o Projeto Orla, conforme será destacado a seguir, veio para tentar suprir esta lacuna.

De acordo com Scherer et al. (2010), no que se refere ao GERCO, o Brasil possui um programa estruturado nacionalmente e implantado desde 1987, podendo ser referenciado como um exemplo internacional de país que estabeleceu um plano e um programa nacional de gerenciamento costeiro com base em princípios de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) e em políticas específicas para o oceano e a Zona Costeira, exemplo da PNRM, além de possuir um grupo coordenador, integrador e proponente de políticas para o GCI, representado pelo GIGERCO da CIRM.

Entretanto, mesmo considerando estes avanços, os citados autores ressaltam que as ações de operacionalização do programa nos municípios da Zona Costeira são bastante incipientes, com a ausência da execução efetiva das ações propostas que permitam a melhor gestão ambiental das áreas litorâneas, o que contribui para facilitar a perpetuação de atividades não sustentáveis e a perda de recursos e de serviços ambientais importantes.

Acrescentam que, apesar da bastante elogiada a estrutura política e legal disponível para a realização de um gerenciamento costeiro integrado, os instrumentos operacionais do programa praticamente não são utilizados, destacando-se o inexistente monitoramento costeiro e as ações que não são desenvolvidas na maioria dos estados conforme os princípios e diretrizes do PNGC. Em termos organizacionais consideram o GERCO um dos programas governamentais mais descentralizados.

3.1.1.1 Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (GERCO/BA)

Assim que fosse instituído, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deveria contar com a adesão voluntária dos entes subnacionais. O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) tem por objetivo operacionalizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com o fim de planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, para garantir sua utilização sustentável, por meio de medidas de controle, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros (BAHIA, 2016a).

Foram escolhidos seis estados para dar início à implantação de seus programas: Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (MMA, 1996 apud BRASIL, 2014). No período de 1987 a 2007, o GERCO/BA foi instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com recursos do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA I com abrangência em todos os setores e o PNMA II com abrangência apenas no Litoral Norte por causa da expansão das ações de turismo) para ser instrumentalizado através de estudos, capacitação técnica, elaboração de cartografias e aquisição de equipamentos com o objetivo de institucionalizar o GERCO no Estado da Bahia (BAHIA, 2016a).

No período entre 1987 e 1999, para a operacionalização do programa, foi destinada ao Estado da Bahia a contrapartida no valor de R\$102.332,50 do total de recursos conveniados no valor de R\$ 1.125.657,50 (ALMEIDA, 2014). Os produtos desse período abrangeram toda a área do GERCO/BA: diagnósticos socioambientais com uso de mapas, proposta de minuta de Lei GERCO/BA, elaboração do Plano de Gestão Municipal de Camaçari, estudos para o SIGERCO, capacitação de técnicos do Centro de Recursos Ambientais (CRA) (órgão ambiental estadual), curso de pós-graduação, além da aquisição de materiais e equipamentos (ALMEIDA, 2014; BRASIL, 2014).

De 2001 a 2007 as ações do GERCO/BA foram concentradas no Litoral Norte, em 13 municípios, com a revisão do diagnóstico ambiental; diagnóstico oceanográfico, fundamentando a criação da APA da Plataforma Continental do Litoral Norte; diagnóstico ambiental do município do Conde como suporte para implantação do Projeto Orla; propostas de Plano de Ação para o Turismo; ordenamento territorial e monitoramento do estuário do Rio Pojuca; mapeamento georreferenciado das restrições legais incidentes sobre as dunas e áreas úmidas do Litoral Norte; cursos de capacitação para gestores municipais sobre legislação costeira; GPS e Plano Diretor; e ampliação e aperfeiçoamento da legislação para o setor (BRASIL, 2014).

Neste período foi destinada ao Estado da Bahia a contrapartida no valor de R\$ 239.095,96 do total de recursos conveniados no valor de R\$ 710.928,75. Do valor total da contrapartida foram utilizados apenas R\$94.624,91 devido à falta de tempo hábil para atender a todas as demandas, em virtude da equipe reduzida (ALMEIDA, 2014).

Em 2002 o GERCO/BA iniciou o Projeto Orla no município de Conde, como piloto dos trabalhos e, posteriormente, nos municípios de Ilhéus e Entre Rios. Os Municípios de Mata de São João (2007) e Ituberá (2009/2010) avançaram até a 2ª Oficina de trabalho, mas não concluíram seus PGI's (BRASIL, 2014; BAHIA, 2016a).

Entre 2005 e 2011 o GERCO/BA e o Projeto Orla foram apresentados a todos os municípios costeiros, para o entendimento de suas metas, atividades e desafios. A adesão ao Projeto Orla foi significativa: dos 37 municípios defrontantes com o mar, 23 municípios aderiram (ALMEIDA, 2014).

Em 2008, através do Decreto Estadual nº 10.969/2008 o GERCO/BA foi instituído oficialmente, com a criação da Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e da Comissão Técnica Estadual para Acompanhamento do Projeto Orla (BRASIL, 2014).

A partir da instituição do citado Decreto a coordenação do GERCO ficou a cargo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA). Desde então, a estratégia, a política, os planos e projetos para a Zona Costeira são estudados e implementados pela SEMA, com o objetivo de operacionalizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) de forma integrada, descentralizada e participativa (BAHIA, 2016a).

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro começou a ser elaborado no período entre 1987 e 1999, com a retomada dos estudos em 2001. À medida que os estudos e a colaboração dos diversos órgãos públicos e privados, instituições e agentes sociais eram agregadas, as minutas eram apresentadas para análise e discussão. Em maio de 2011 foi elaborada a 15ª minuta revisada para ser novamente analisada e discutida pelas futuras coordenações e respectivas equipes (ALMEIDA, 2014).

De 2011 a 2014 o GERCO/BA seguiu participando de grupos de estudos sobre o turismo, turismo náutico, Comitês de Bacia, Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), Comitê da Mata Atlântica, Câmara Técnica, Conselho e Fórum Estadual de Turismo, Conselho Gestor de APAs, cursos de capacitação operacional (GPS, plano diretor, legislação) e curso de gerenciamento costeiro do Training Sea Cost para técnicos indicados pelas três esferas do poder público na Bahia (BRASIL, 2014).

Assim, foram realizados os macrozoneamentos e os diagnósticos socioeconômicos e ambientais do litoral sul, do litoral norte e da Baía de Todos os Santos (BTS). Foram criadas diversas Unidades de Conservação na Zona Costeira e marinha do estado (BRASIL, 2014).

A SEMA iniciou a elaboração de instrumentos da política de meio ambiente e do planejamento ambiental e territorial, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira (ZEEC) bem como a atualização da cobertura vegetal do estado, o pagamento por serviços ambientais, a gestão ambiental compartilhada, o plano estadual de educação ambiental e o sistema estadual de informações ambientais. Assim, o objetivo é integrar os instrumentos da política estadual do meio ambiente com o de outras políticas públicas, a exemplo dos planos diretores e dos instrumentos existentes nas legislações ambientais dos municípios (BRASIL, 2014).

Entretanto, apesar do funcionamento do GERCO desde 1987 e da criação da Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e da Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla desde 2008, o Estado da Bahia ainda não conseguiu instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, principal instrumento a nível estadual, que serviria de base para os municípios do Estado.

3.1.2 *Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla)*

Proposto em 2001 pelo Governo Federal, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) é um instrumento do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, estruturado em virtude da necessidade de ordenamento da orla marítima e terrestre, buscando a regularização fundiária e a reafirmação das competências de gestão deste espaço (SCHERER, 2013). Em 2004 o Projeto Orla foi legalmente estabelecido pelo Decreto Federal nº 5.300/2004, que define o escopo do projeto para o processo de gestão costeira integrada, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. São definidos os limites, objetivos, instrumentos e competências para a gestão da Orla Marítima, assim como da Zona Costeira (BRASIL, 2004; OLIVEIRA; NICOLODI, 2012).

O projeto tem como objetivo principal *“compatibilizar as políticas ambiental, patrimonial e urbana no trato dos espaços litorâneos [...] consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima”* (BRASIL, 2002 p. 5). Busca também introduzir *“uma ação sistemática de planejamento da ação local visando repassar atribuições da gestão deste espaço, [...] alocadas no governo federal, para a esfera do município”* (BRASIL, 2002 p. 5). Apresenta como objetivos estratégicos: *“fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o*

ordenamento de uso e ocupação desse espaço"; *“desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada”*; e *“estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla”* (BRASIL, 2002 p. 5).

Portanto, está na essência do projeto a necessidade da participação dos agentes sociais e a gestão compartilhada entre as esferas de governo, centrando as ações na esfera municipal, principal executora das ações em âmbito local. Assim, o Projeto Orla está baseado em dois pressupostos que são centrais para esta pesquisa: a cooperação intergovernamental e a participação dos diversos setores e agentes sociais.

O Projeto Orla é coordenado em conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por intermédio da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que são responsáveis pela integração das políticas públicas a partir da construção de uma agenda comum de coordenação do projeto, de forma articulada com os demais órgãos federais com atuação na Zona Costeira (BRASIL, 2005b; BRASIL, 2006b). O Projeto conta com 5 manuais-guia⁶⁵ para a divulgação e a orientação de gestores e da população em geral, disponíveis no sítio do Ministério do Meio Ambiente.

No âmbito estadual, a coordenação é formada pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) e as Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU), sendo responsáveis pela implementação e acompanhamento do Projeto Orla no estado. Compete à Coordenação Estadual o papel de divulgar o projeto, receber propostas de adesão e selecionar os municípios, assim como integrar as políticas públicas no âmbito estadual, dentre outras atribuições (BRASIL, 2005b).

Na esfera municipal é a prefeitura que coordena a execução local do Projeto Orla, iniciando pela mobilização e organização do grupo de gestores, representantes da sociedade civil e outros parceiros a serem capacitados. Também compete à prefeitura a organização de documentos técnicos, cartográficos, base legal e outros materiais que auxiliem na caracterização socioeconômica e ambiental da orla, dentre outros (espaço para realização das oficinas, equipamentos, material de trabalho, etc.) (BRASIL, 2005b).

Para a implementação a nível local é necessária a adesão municipal ao Projeto Orla, por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA) e da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/SPU) nos respectivos Estados, passando pela etapa de capacitação, que envolve os gestores locais, universidades, sociedade civil e entidades privadas, resultando na estruturação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), que poderá envolver tanto a orla municipal como um todo,

⁶⁵ São eles: *Projeto Orla: Fundamentos para gestão integrada*; *Projeto Orla: Subsídios para um Projeto de Gestão*; *Projeto Orla: Guia de Implementação*; *Projeto Orla: Manual de Gestão* e *Projeto Orla: Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada*.

quanto atender a especificidades de setores pré-selecionados. Uma vez elaborado, o Plano de Gestão é legitimado por meio de audiência pública, que deve expressar o consenso local do futuro desejado para a orla do município. Deve ser formado um Comitê Gestor cuja tarefa será a de supervisionar, juntamente com a Comissão Técnica Estadual e GI-GERCO, a implantação, monitoramento e avaliação do Plano de Gestão (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012).

O Plano de Gestão/Intervenção é o principal instrumento previsto no Projeto Orla, resultado de um processo que deve envolver os níveis de governo e os agentes sociais, após o processo de diagnóstico, classificação e definição dos cenários desejados. Nele estarão estabelecidas as estratégias que os municípios adotarão para executar a gestão da orla (BRASIL, 2002).

Conforme destaca Scherer (2013), a metodologia do Projeto Orla impõe mecanismos de participação, tendo manuais de auxílio à implantação desta participação, sendo o único instrumento do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro que determina o grau e como deve ocorrer a participação social no processo de gestão.

Outro aspecto que merece destaque é a abrangência do Projeto Orla, que envolve 17 estados costeiros e cerca de 300 municípios defrontantes com o mar, se estendendo, na zona marinha, para além do ambiente praiado, adentrando no mar até a profundidade de 10 metros e na zona terrestre, ultrapassa os limites das áreas da União, podendo chegar a 200 metros desde a linha de costa, em áreas não urbanizadas, adentrando áreas de competência municipal (BRASIL, 2002; OLIVEIRA; NICOLODI, 2012; SCHERER, 2013).

O Projeto Orla também preconiza a articulação do Plano de Gestão com outras normas e instrumentos de planejamento e gestão municipais. A intenção é gerar ganhos de eficiência e efetividade na formulação e implementação de políticas públicas, criando-se assim um sistema de planejamento e gestão municipal que articule planos, programas e ações e integre diferentes setores ligados às políticas urbanas e ambientais. São expressas orientações para articular o Plano de Gestão com o Plano Diretor e a legislação de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e com o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 2006b).

Segundo Oliveira e Nicolodi (2012), no final de 2008, durante o II Seminário Nacional do Projeto Orla, foi realizada a avaliação da sua implementação, assim como foram elaboradas propostas para o seu fortalecimento e aperfeiçoamento. Foram apresentados os resultados da pesquisa de avaliação do Projeto Orla e elaborada uma agenda de compromissos entre as três esferas de governo, compreendendo as seguintes linhas: a) divulgação, mobilização e sensibilização pública, b) fortalecimento institucional e c) fomento e apoio à execução das ações dos PGIs. Os resultados da

avaliação indicaram a falta de recursos humanos e da disponibilidade de recursos financeiros nos municípios como as principais dificuldades enfrentadas para a implementação dos PGIs.

Entretanto, os autores mencionam que, apesar da baixa implementação dos PGIs, a implantação do Projeto Orla nos estados e nos municípios costeiros representou uma possibilidade de discussão e do levantamento de conflitos entre os agentes sociais, gerando a aproximação entre os envolvidos na gestão da Orla Marítima, consolidando uma visão integrada desta.

Destacam que no final de 2008 o MMA sofreu uma reestruturação interna em seus setores e prioridades, estando a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro entre áreas mais atingidas, com a redução de equipe, agenda e orçamento. Isso gerou consequências no andamento do Projeto Orla, prejudicando o seu desenvolvimento pleno. Todavia, apesar destas dificuldades transitórias, o esforço de sensibilização e mobilização para implantação do projeto resultou, ao final de 2010, na criação das Comissões Técnicas Estaduais em 11 estados costeiros e cerca de 80 municípios com PGIs elaborados.

Os supracitados autores destacam que após 15 anos de execução do Projeto Orla, alguns pontos precisam ser ajustados, seja em função da experiência acumulada com a aplicação da metodologia ou em função da conjuntura político-institucional que se altera no decorrer do tempo. A melhoria da efetividade da atuação das Comissões Técnicas Estaduais, do acompanhamento dos Comitês Gestores Locais, do processo de mobilização local e legitimação das ações, são alguns dos aspectos que necessitam de avanços.

Voivodic (2007) destaca outra dificuldade, relacionada com o formato do projeto que exige o estabelecimento de canais de articulação entre as esferas governamentais, algo bastante difícil, em função da pluralidade de interesses. A atuação conjunta e a cooperação interinstitucional ainda são obstáculos a serem enfrentados. Cita também o fato de que nem todos os municípios estão preparados ou interessados em assumir essa responsabilidade, sendo que em alguns casos os gestores municipais consideram que o projeto responsabiliza demasiadamente a esfera municipal.

Para Oliveira e Nicolodi (2012) a efetividade do Projeto Orla enquanto política pública está relacionada à capacidade de articulação entre os diferentes atores e instituições envolvidas. Assim, o papel da Coordenação Estadual é indispensável, tendo como fórum de articulação e apoio a Comissão Técnica Estadual (CTE), que deve articular e contribuir para a harmonização de políticas estaduais incidentes na orla.

Ainda conforme estes autores, embora apresente problemas específicos, o Projeto Orla pode ser considerado uma ação governamental exitosa, pois além de mobilizar cidadãos em torno de seus objetivos, trata-se de um projeto consolidado, com metodologia validada e amplamente aplicada ao longo deste período de existência. Pode-se assim credenciá-lo como uma política de Estado, pois ao

longo de sua implantação ocorreram mudanças nos chefes do executivo federal, mas o projeto foi sendo aperfeiçoado e adaptado ao contexto atual.

3.1.2.1 *Projeto Orla na Bahia*

Conforme já citado o Estado da Bahia foi um dos primeiros a aderir ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Dentre as ações que competem ao GERCO/BA está a de implementar e acompanhar o Projeto Orla no âmbito estadual.

Em 2002 o GERCO/BA iniciou o Projeto Orla no município de Conde, Litoral Norte, como piloto dos trabalhos. Em maio de 2005 foi realizado um seminário para apresentação a todos os municípios costeiros das ações e de como aderir ao Projeto Orla tendo como experiência o município de Conde (BAHIA, 2016a). Entre 2006 e 2007 o Projeto Orla foi implementado no município de Ilhéus e os trabalhos foram iniciados no município de Mata de São João, que avançou até a 2ª oficina de trabalho (ALMEIDA, 2014; BAHIA, 2016a).

No ano de 2008, através do Decreto Estadual nº 10.969/2008 foi criada a Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e a Comissão Técnica Estadual para Acompanhamento do Projeto Orla (CTE/ORLA-BA) (BRASIL, 2014; BAHIA, 2008b). A Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla é composta pelos seguintes órgãos públicos estaduais: Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), Secretaria de Turismo (SETUR), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia (AGERBA), Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) e Bahia Pesca (BAHIA, 2016b).

Também em 2008 foi realizado um seminário com o objetivo de avaliar o Projeto Orla no Brasil, que contou com a participação de representantes do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria do Patrimônio da União, Coordenação do Gerenciamento Costeiro dos 17 estados costeiros do Brasil e das Gerencias Regionais desses estados. Neste evento foi dada a posse aos membros da Comissão Técnica Estadual de Acompanhamento do Projeto Orla (BAHIA, 2016a).

Em 2009 o município de Ituberá iniciou o projeto, avançando até a 2ª Oficina de trabalho. Em maio de 2010 foi inaugurado o Centro de Referência do Projeto Orla de Ituberá, na localidade do Pratigi (BRASIL, 2014; ALMEIDA, 2014; BAHIA, 2016a).

No ano de 2009 foi realizado o Seminário de Sensibilização e Mobilização do Programa de Gerenciamento Costeiro. Neste evento estiveram presentes representantes dos 53 municípios costeiros baianos, membros da CTE/ORLA-BA, convidados, palestrantes do MMA, SPU, MTur, SETUR/BA, SEMA/BA, MPF e Secretaria de Planejamento do Município de Ilhéus que apresentou o Projeto Orla do município (BAHIA, 2016a). Como resultado do evento houve uma maior visibilidade do GERCO/BA e, principalmente, do Projeto Orla, que passou a ter uma maior demanda das suas ações, por parte dos municípios envolvidos (BAHIA, 2016a).

Em 2009, através da Portaria da SEMA/BA nº 39, é publicado o Regimento Interno da Comissão Técnica de Acompanhamento do Projeto Orla (BAHIA, 2009).

Entre 2009 e 2011 o Município de Entre Rios concluiu o projeto. No ano de 2012 foi instituído o Comitê Gestor do Projeto Orla no município (ENTRE RIOS, 2012). Em 2013 iniciou-se a revisão do seu Plano de Gestão (ALMEIDA, 2014).

Entretanto, apesar destas iniciativas, o Projeto Orla na Bahia carece de avanços, principalmente em implementação por parte dos municípios. De um total de 37 municípios defrontantes com o mar, somente 3 (Conde, Ilhéus e Entre Rios) conseguiram implementar seus respectivos Planos de Gestão, sendo que os demais ou aderiram ao projeto e não concluíram, ou sequer aderiram⁶⁶ (ALMEIDA, 2014).

3.2 Estratégias e ações de Planejamento e de Gestão na Orla Marítima de Salvador: 1970-2012

Antes de adentrarmos na análise das ações e intervenções propostas e/ou implementadas na Orla Marítima de Salvador pelas esferas subnacionais, cabe apresentar brevemente o histórico e evolução da ocupação da borda marítima do Município de Salvador.

Fundada em 1549 por Tomé de Souza, a Cidade do São Salvador, primeira capital do Brasil, teve sua ocupação inicialmente nas bordas da Baía de Todos os Santos, onde se instalou o núcleo da fundação da cidade, com a instalação da infraestrutura técnica e social para o desenvolvimento das atividades portuárias, que respondiam à estruturação de sua base econômica. Foi seguindo este núcleo inicial que a ocupação espacial do município foi se expandindo, primeiramente na direção

⁶⁶ Em abril de 2005, por exemplo, assinaram o termo de adesão ao projeto 23 municípios (BRASIL, 2006c).

nordeste, acompanhando a linha de costa da Baía de Todos os Santos até alcançar a Península Itapagipana e toda a área atualmente denominada de Subúrbio Ferroviário⁶⁷. Na direção geográfica oposta (sudoeste), seguindo a costa e voltada para a Baía, o processo de expansão acompanhou a cumeada até alcançar o Farol de Santo Antônio (Farol da Barra). A ocupação da costa Oceânica, por sua vez, ocorreu também a partir da linha de costa, partindo do Farol de Santo Antônio na direção oeste-leste até a localidade de Amaralina, retomando a direção nordeste, até atingir o Farol de Itapuã (SOUZA, L., 2014).

A posição geográfica de Salvador foi determinante para a sua localização e construção para o papel de primeira capital da Colônia Portuguesa. A cidade se organizou voltada para a Baía de Todos os Santos, que oferecia um abrigo natural favorável para os navios, abundância de água e terra férteis, onde foi instalado o porto, espalhando-se, posteriormente, para a Península de Itapagipe. A Orla Atlântica⁶⁸ era um espaço pouco incorporado à cidade, sendo ocupada por alguns quilombos como o de Calabar, Buraco do Tatu, dentre outros. A cidade se transformou num grande centro comercial, tendo na produção de açúcar, de base escravista, sua principal fonte de riqueza (SOUZA, L., 2014; CARVALHO; PEREIRA, 2014).

Assim, a ocupação de Salvador dá início a um padrão de ocupação que será seguido no restante do território nacional: ocupação concentrada na costa, cumprindo com as funções de colônia no escoamento de matéria-prima e de mercadorias (MORAES, 2007). A escolha do sítio urbano obedeceu a uma lógica defensiva, aspecto comum ao urbanismo português da época, e assim, Salvador foi edificada sobre uma escarpa, em acrópole, opondo-se ao porto, localizado na parte baixa, produzindo-se de logo uma primeira dualidade: Cidade Alta *versus* Cidade Baixa (ANDRADE; BRANDÃO, 2009).

Com a transferência da capital para o Rio de Janeiro (1763), o declínio da base agroexportadora local, a constituição de um mercado nacionalmente unificado e a concentração industrial no Centro-Sul do país, Salvador foi negativamente afetada, passando por um longo período de declínio e estagnação em termos econômicos e populacionais.

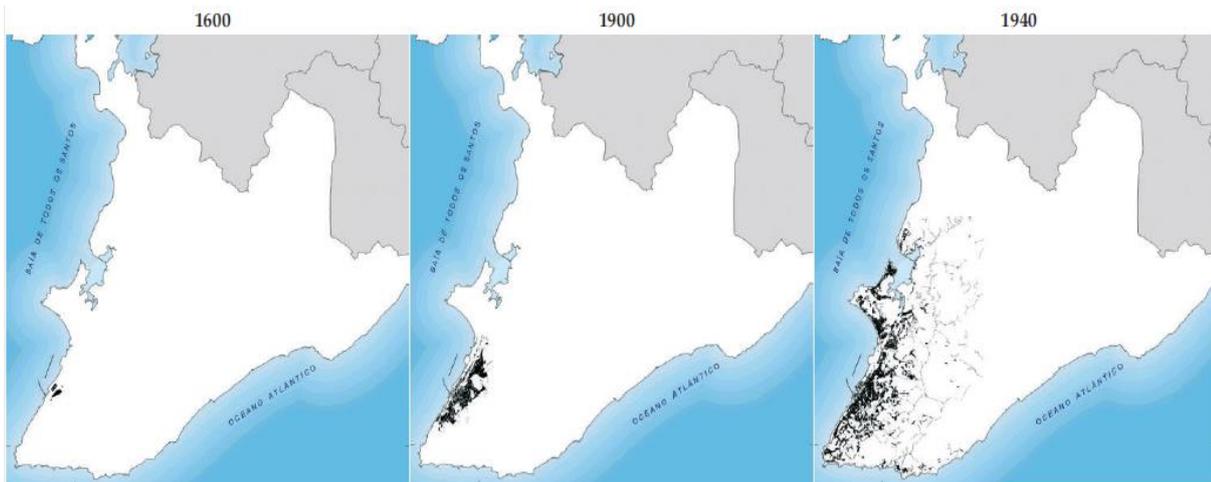
A figura 6 abaixo demonstra a expansão da área urbana municipal. Inicialmente, em 1600, evidencia-se o núcleo inicial de fundação da cidade, onde atualmente está localizado o Centro Histórico; em 1900, no início do século XX, a ocupação permanece concentrada junto à Orla da Baía de Todos os Santos, mas já começa a avançar para o interior; e na década de 1940 a cidade começa a se expandir, iniciando-se a ocupação da Orla Atlântica (CARVALHO; PEREIRA, 2008). Neste período

⁶⁷ Abriga as localidades de Plataforma, Lobato, Periperi, Paripe, São Tomé de Paripe, Praia Grande e Itacaranha (SOUZA, L., 2014).

⁶⁸ Adverte-se que os termos *Orla Atlântica* e *Orla Oceânica* são sinônimos, pois tal ambiente é margeado pelo Oceano Atlântico, razão pela qual estas duas denominações são indistintamente empregadas.

foram construídas a Avenida Getúlio Vargas (Avenida Oceânica) e a Avenida Otávio Mangabeira, criando-se as condições de acessibilidade para a Orla Atlântica. Estas ações foram seguidas de diversas outras medidas políticas de investimento público e legislação urbanística com a intensificação da ocupação, sobretudo do trecho entre Amaralina e Pituba (SOUZA, L., 2014).

Figura 6 – Evolução Urbana Salvador 1600-1940



Fonte: CARVALHO; PEREIRA, 2008.

Entre as décadas de 1940 e 1950, o município registrou um crescimento expressivo ocasionado, em parte, pelas migrações associadas à crise da agropecuária estadual. Neste período a estrutura espacial de Salvador já se modificava em função de vários fatores, como a reestruturação do centro da cidade, que teve suas funções, até então predominantemente residenciais, substituídas. A população de alta renda que até os anos 1940 se concentrava nesta área central, passou a ocupar outros espaços, ao passo em que a população de baixa renda passou a ocupar as velhas edificações e fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão da periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por áreas ainda não urbanizadas, principalmente nas encostas (CARVALHO; PEREIRA, 2008; 2014).

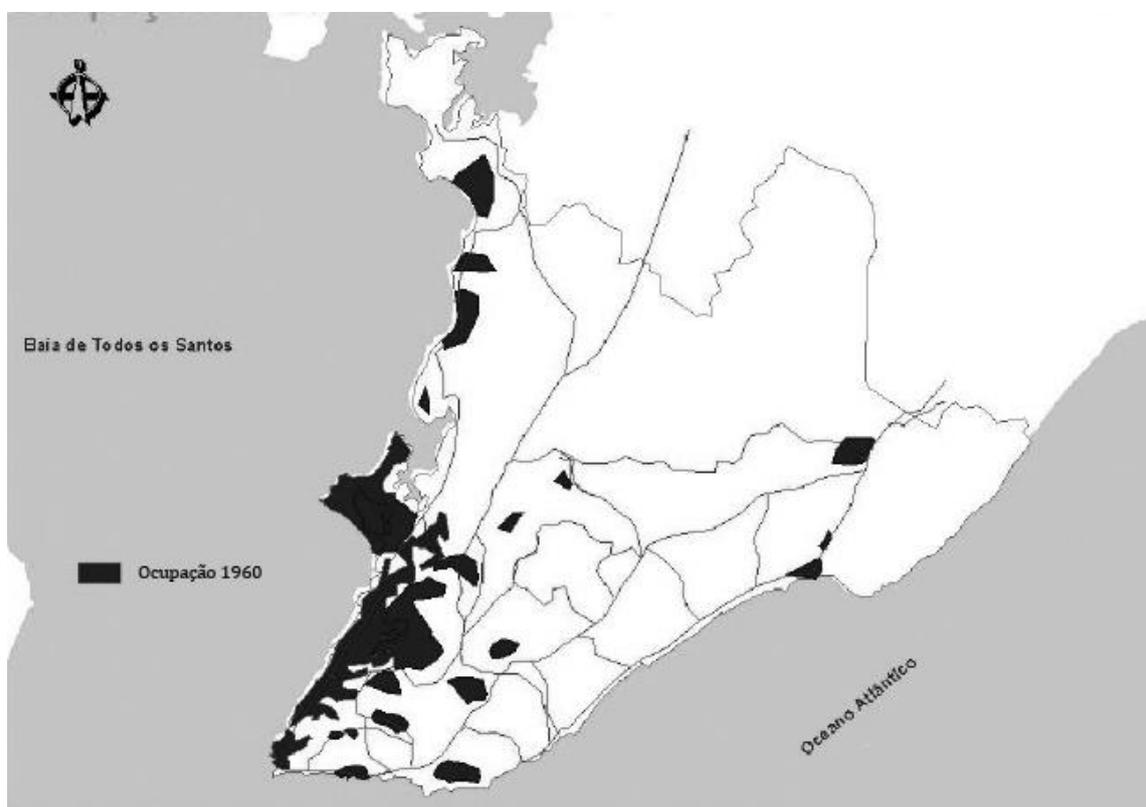
Na década de 1950 a descoberta e a exploração de petróleo no Recôncavo Baiano estimularam o crescimento econômico, populacional e urbano de Salvador e de alguns municípios que hoje integram a sua Região Metropolitana. Na década de 1960 a região recebeu investimentos industriais incentivados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, dos anos 1970 para 1980, os esforços desenvolvimentistas do governo federal para complementar a matriz industrial brasileira, com a produção de insumos básicos e bens intermediários, levaram à implantação do Polo Petroquímico de Camaçari e do Complexo do Cobre (CARVALHO; PEREIRA, 2014).

Em 1970 com a expansão do sistema viário, a cidade começou a se estender para a Orla Atlântica. Houve a duplicação da Avenida Otávio Mangabeira até o Jardim dos Namorados e a

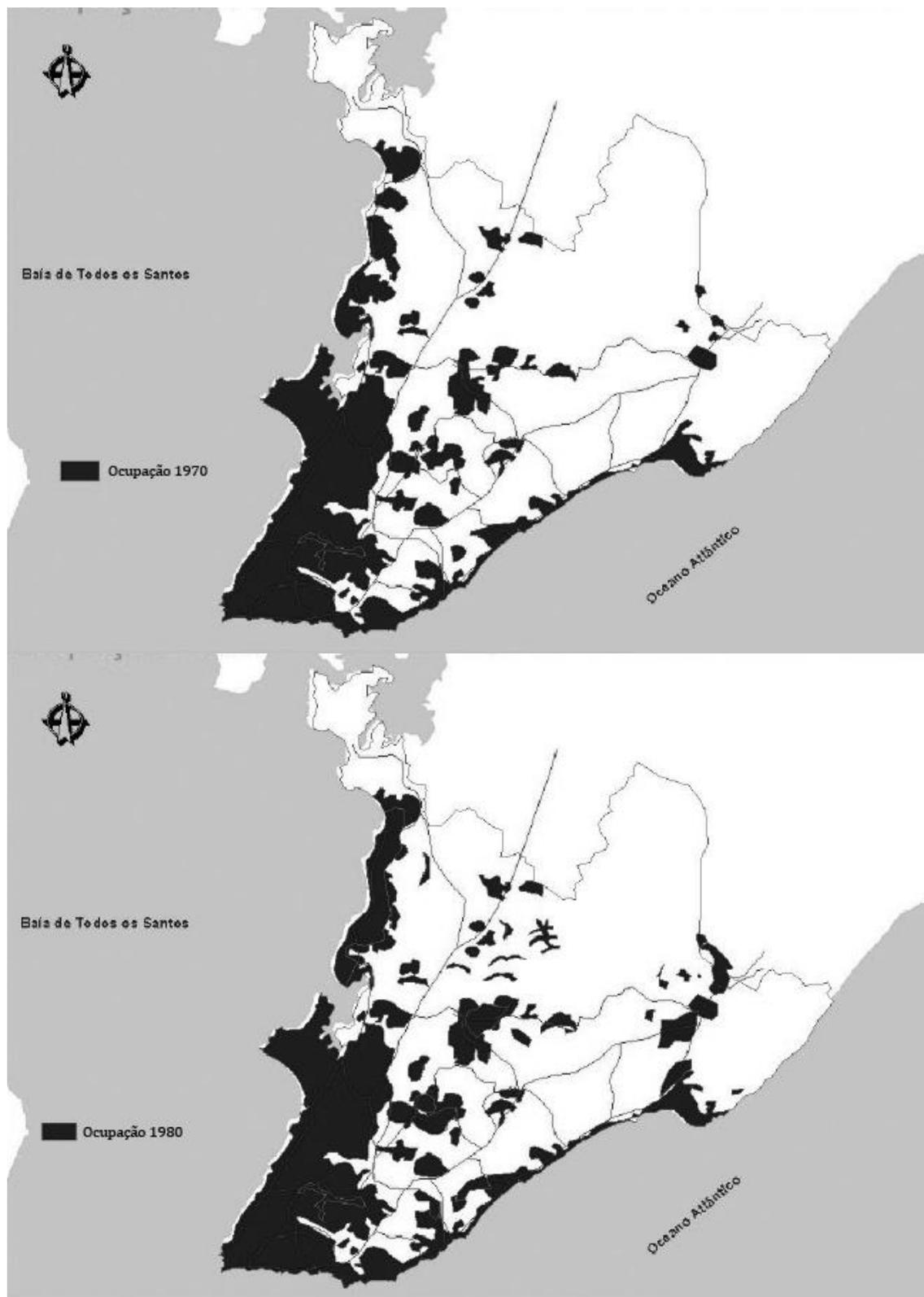
abertura da Avenida Luiz Viana, denominada Avenida Paralela, configurando um vetor de expansão Sul-Norte e conectando espaços até então vazios, mas já apropriados por empreendedores imobiliários. A partir dos anos 1970, no apogeu do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a cidade se espraiou e se expandiu para o norte, com a implantação de conjuntos habitacionais para as denominadas “classes médias baixas” no interior do município e de loteamentos residenciais e condomínios horizontais e verticais para as camadas de renda mais alta na Orla Atlântica. A valorização dessa área e o encarecimento do solo urbano em Salvador empurrou a população de baixa renda para o centro geográfico do município, para as bordas da Baía de Todos os Santos e para alguns municípios da periferia metropolitana (CARVALHO; PEREIRA, 2014; SOUZA, L., 2014).

Analisando-se as figuras abaixo (7, 8 e 9) é possível constatar a expansão da ocupação urbana de Salvador no transcorrer das décadas. Enquanto na década de 1940 observou-se uma ocupação centrada na zona sudoeste, na borda da Baía de Todos os Santos e na área de ocupação inicial da cidade, o Centro Antigo, na década de 1960 observa-se uma interiorização das ocupações, que cresceram continuamente em 1970, com uma acentuada ocupação na Orla Atlântica, movimento constante nas décadas seguintes.

Figura 7 – Ocupação Urbana 1960

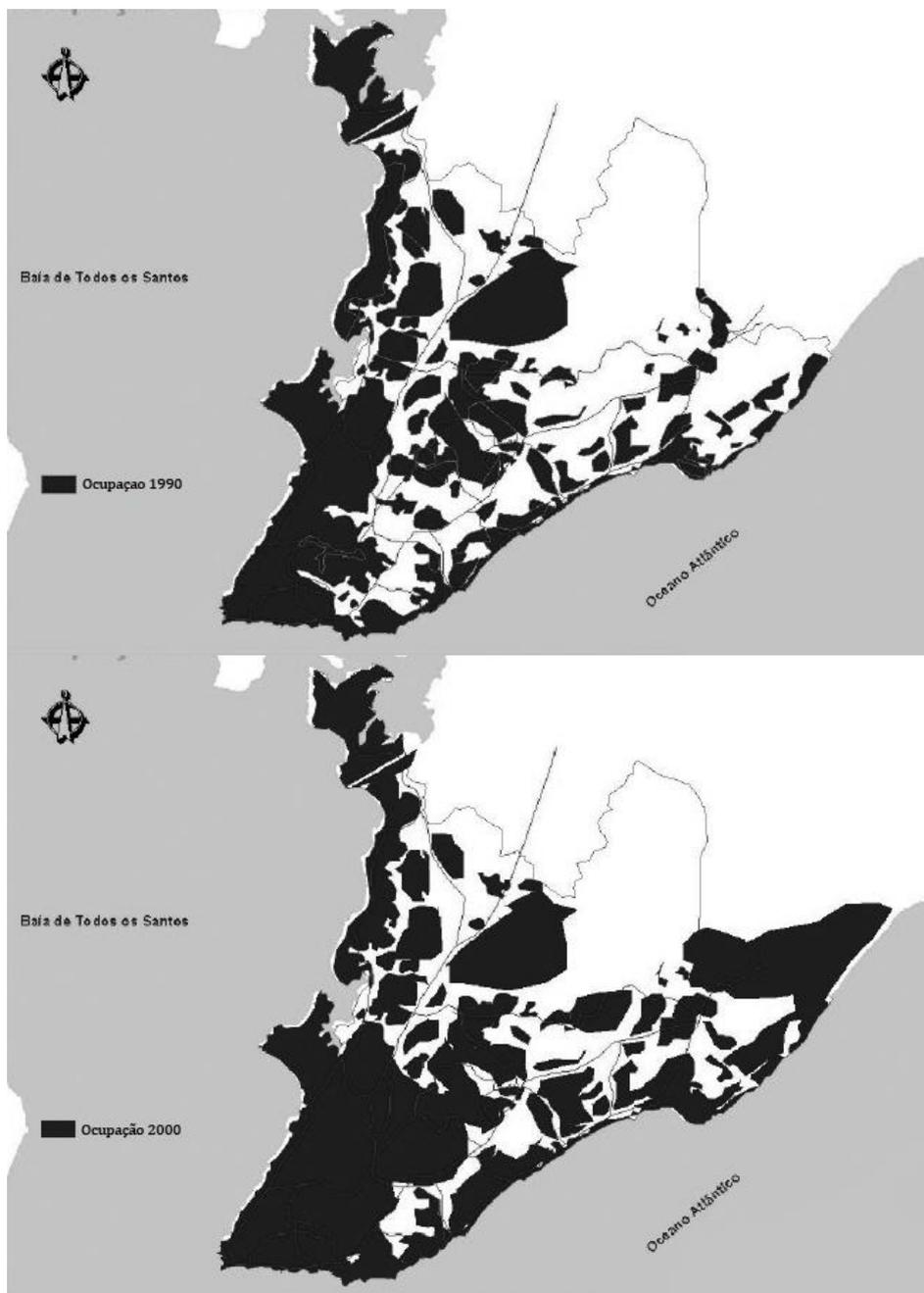


Fonte: adaptado de SOARES, 2009.

Figura 8 – Ocupação Urbana 1970-1980

Fonte: adaptado de SOARES, 2009.

Figura 9 – Ocupação Urbana 1990-2000



Fonte: adaptado de SOARES, 2009.

Observa-se nas décadas de 1980 (figura 8) e 1990 (figura 9) um adensamento contínuo na área do Miolo, no sentido do vetor norte de expansão. Na década de 1980, consolidou-se um novo centro urbano, impulsionado por grandes empreendimentos públicos e privados realizados na década anterior, destacando-se a construção da Avenida Paralela, do Centro Administrativo da Bahia (CAB), da nova Estação Rodoviária e do Shopping Iguatemi⁶⁹. Essa nova centralidade não apenas direcionou

⁶⁹ Atualmente denominado Shopping da Bahia.

a expansão urbana no sentido da orla norte, como teve impacto na dinâmica do centro tradicional na área antiga da cidade, contribuindo para o seu gradativo esvaziamento (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos imobiliários e em infraestrutura viária, pesados e seletivos, resultaram na conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado, onde, partindo do centro se configuraram três vetores de expansão bem diferenciados: a Orla Marítima Norte, o Miolo e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

Ainda na década de 1980, com a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari e a abertura da Estrada do Coco, a distância entre Salvador e Lauro de Freitas foi “diminuída” e o capital imobiliário passou a oferecer empreendimentos mais qualificados na Orla Marítima deste município, provocando a unificação da malha urbana entre os dois municípios, à semelhança de uma conurbação (CARVALHO; PEREIRA, 2008; SOUZA, L., 2014).

A dinâmica e os processos destacados contribuíram para o crescimento de municípios de base agrícola no entorno de Salvador, resultando na criação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 1973. A implantação da Estrada do Coco, em 1975 e da Linha Verde, em 1993, ampliou a articulação com outros municípios, contribuindo para consolidar a ocupação do litoral norte pelas camadas de média e alta renda, com a instalação de numerosos condomínios e equipamentos turísticos (CARVALHO; PEREIRA, 2014).

No início do século XXI os territórios de Salvador, assim como de Lauro de Freitas (com o qual se conurba) já se encontravam totalmente urbanizados, com a metrópole se espraiando em direção ao Norte, com a ocupação dos últimos espaços da capital e seu transbordamento para as bordas e para os municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho, mantendo padrões similares de apropriação do território e de segregação (CARVALHO; PEREIRA, 2008). Em 2000, constata-se o espraiamento do tecido ainda em dinâmica, mas com uma considerável ocupação na área do Miolo, assim como a consolidação da mancha na área da orla suburbana e da Orla Atlântica (figura 9).

Pode ser considerado como outro fator atrelado ao espraiamento do tecido urbano em direção à Orla Atlântica e ao vetor norte de expansão, o uso das praias enquanto espaço de lazer e recreação, assim como seu uso para veraneio e segunda residência, que consolidaram-se no município a partir da década de 1950 (antes disso, as águas do mar eram vistas como função terapêutica ou medicinal e não havia a cultura da prática de lazer aliada ao banho de mar⁷⁰). Inicialmente, esta condição se instala na Península de Itapagipe, mas com a degradação e a desvalorização da área, por questões diversas, como a poluição industrial, as classes mais abastadas foram migrando para a Orla Atlântica, que teve seu processo de ocupação induzido também para este fim (SOUZA, L., 2014).

⁷⁰ Para mais informações ver SOUZA, L. (2014).

Consequentemente, houve a intensificação da ocupação da porção atlântica da orla, com sua verticalização e adensamento, além da valorização pelo setor turístico e pelas classes sociais de maior poder aquisitivo. Na década de 1970, com o discurso de atrair turistas e gerar empregos, o Estado redireciona os investimentos para a implantação de uma rede hoteleira, que até então se concentrava na área central da cidade, para a Orla Atlântica, somando ao atrativo da atividade de turismo histórico e cultural, característico da cidade de Salvador, a cultura do turismo de praia (SOUZA, L., 2014).

Encerrada esta parte do histórico da ocupação, cabe também um outro adendo, para tecer algumas considerações e distinções a respeito dos conceitos de *política*, *plano*, *programa* e *projeto*, que muitas vezes são utilizados de maneira confusa ou como sinônimos. Na nomenclatura das ações direcionadas para a orla de Salvador esta confusão é gritante, razão pela qual tais considerações se fazem importantes.

Para Ahumada (1966 p. 47)⁷¹ *política* seria “um conjunto de decisões sobre objetivos e instrumentos relativos a uma atividade”. Lobo, Pardal e Correia (1990)⁷² destacam que as políticas são as formas escolhidas pelos tomadores de decisão para alcançar os objetivos estabelecidos, podendo estar contidas em orientações gerais.

De maneira objetiva, Sampaio, F. (1974) baseando-se em entendimentos de diversos autores define que o *plano* é um documento político que contem as decisões de uma autoridade governamental sobre instrumentos a serem empregados e objetivos a serem alcançados. Já para Sampaio, A. (2010), numa visão mais urbanística e arquitetônica, o plano é um instrumento técnico, geralmente amplo, que fixa princípios, diretrizes gerais, programas, objetivos e metas a serem alcançados, sendo pouco específico ou detalhado.

O *programa*, por sua vez, representa o conjunto de intervenções pensadas para atingir um objetivo ou uma meta específica dentro de um plano. Possui os elementos constitutivos de estruturação do plano, além de avançar no nível de detalhe, exigindo elevado grau de compromisso institucional (BARRAGAN, 2014).

O *projeto*, de acordo com Sampaio, A. (2010) é algo bem mais específico e detalhado em comparação com o plano, que visa à execução dos objetivos e metas, podendo ser desdobrado ou não dos princípios e diretrizes gerais estabelecidas nos planos. Ainda conforme o autor, os projetos podem se originar de outros processos decisórios governamentais ou não (privados), fora dos planos. Isso é o que geralmente ocorre no caso dos projetos da orla de Salvador.

Após as etapas anteriores, há a fase de *implementação* do que foi planejado, programado e projetado, caracterizada pelas ações, que dizem respeito à forma como as estratégias eleitas e

⁷¹ Ahumada (1966) apud Sampaio, F. (1974).

⁷² Lobo, Pardal e Correia (1990) apud Moreira (2007).

legitimadas nas etapas anteriores serão efetivadas, isto é, postas em prática através da ação na realidade espacial, correspondendo, assim, ao nível máximo de concretização operacional (BARRAGAN, 2014).

Utilizando-se das ideias de Baptista (1981), Barreto (1991) destaca que a fase de *implementação* é entendida como a busca, a formalização e a incorporação de recursos humanos, físicos, financeiros e institucionais, assim como a instrumentalização jurídico-administrativa.

Todavia, além dos termos que foram destacados acima, há também uma certa confusão conceitual e prática quanto aos termos revitalização, requalificação, reurbanização, reestruturação, etc., sendo estes muitas vezes empregados indistintamente ou até mesmo banalizados em algumas das ações preconizadas para a Orla Marítima de Salvador.

O termo *revitalização* pode ser compreendido como um conjunto de ações voltadas para relançar a vida econômica e social de uma porção da cidade que esteja em decadência, sendo assim, uma maneira de intervenção para promover a atratividade local de atividades ou equipamentos (LISBOA, 1998 apud SANTOS, J., 2007). Este conceito guarda estreita relação com as ações dos governos empreendedoristas que visam atrair investimentos para a cidade, inserindo-a nos circuitos globais da economia.

Santos, J. (2007) destaca as contribuições de Castello (1997), para quem a revitalização seria um processo capaz de reverter a morte funcional de um dado espaço ou a refuncionalização de elementos estruturais de áreas centrais decadentes, bem como as contribuições de Yazigi (2005), para quem o processo de revitalização incorpora à área uma função diferente da anterior, objetivando dar vida não no sentido da animação, mas da função social.

Já o conceito de *requalificação* diz respeito a operações que tem por objetivo mudar a imagem de degradação de um lugar, substituindo suas funções e/ou introduzindo outras novas, gerando também a refuncionalização das relações sociais existentes (SANTOS, J., 2007).

Requalificação urbana é “um processo social e político de intervenção no território, que visa [...] (re)criar qualidade de vida urbana, através de uma maior equidade nas formas de produção (urbana), de um acentuado equilíbrio no uso e ocupação dos espaços e na [...] capacidade criativa e de inovação dos agentes envolvidos[...]” (FERREIRA, LUCAS; GATO, 1999, p. 208 apud MOREIRA, 2007, p.124).

Conforme Souza, M. (2013, p. 69) *refuncionalizar* um espaço material “significa atribuir novas funções a formas espaciais e objetos geográficos preexistentes, modificando-os muito pouco ou mesmo sem modificá-los”; já *reestruturar* um espaço material significa alterá-lo significativamente, modificando a sua estrutura. A reestruturação é também entendida como um conjunto de intervenções voltadas à reabilitação das infraestruturas e dos equipamentos urbanos, numa área considerada defeituosa por apresentar problemas de funcionalidade (LISBOA, *op cit.*).

Por sua vez, *reabilitação* seria uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade com diversas intervenções, num processo conjunto com a planificação urbana global, buscando a valorização social, econômica e funcional, de modo a melhorar a qualidade de vida da população (LISBOA, *op cit.*). Outra definição de reabilitação designa o “*processo de transformação do espaço urbano, compreendendo a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando [...] seu caráter fundamental*” (DGOTDU, 1998 apud MOREIRA, 2007, p. 118).

Reurbanização, por sua vez é definida pela Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), Lei nº 8.167/2012, como o “*processo pelo qual uma área urbanizada sofre modificações que substituem, total ou parcialmente, suas primitivas estruturas físicas e urbanísticas*” (SALVADOR, 2012).

Tecendo considerações a respeito, Arantes (2012) ressalta que os termos revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação e até mesmo renascença são empregados como eufemismo para ocultar a palavra gentrificação presente em planos urbanísticos estratégicos. Nesta mesma direção Souza, M. (2013) critica o uso da expressão revitalização, por sugerir que os espaços a serem revitalizados se encontram sem vida ou deteriorados, sendo este um discurso ideológico que escamoteia o fato de que nesses espaços há pessoas morando, trabalhando, etc. Destaca que para o planejamento urbano conservador, revitalização se refere a processos nos quais áreas supostamente degradadas e/ou bairros pobres em geral são submetidos a uma gentrificação e transformados em espaços úteis para atender aos objetivos do capital.

A partir do exposto é possível relacionar a utilização destas expressões com o que geralmente ocorre nas ações na orla de Salvador. A ideia de revitalização está próxima da finalidade para a qual ela é empregada pelos governos empreendedoristas, ou seja, no sentido de dar uma nova vida econômica e social a esta porção do território, supostamente em decadência, promovendo assim a atratividade local, no sentido atribuído por Lisboa (1998 apud SANTOS, J., 2007). A noção de reestruturação, ainda no entendimento deste autor, estaria igualmente em conformidade, por abranger a reabilitação da infraestrutura numa área considerada com problemas funcionais (discurso da nova gestão em relação aos problemas da anterior, conforme já mencionado), mas mantém-se geralmente a sua função principal: o lazer, sem, todavia, excluir outras funções (comércio/serviços, habitação). Pode-se assim afirmar que houve uma reestruturação espacial que manteve a função do lazer, ao mesmo tempo em que houve uma mudança na função comercial, em virtude de uma nova ideologia de gestão (nenhuma barraca sobre a areia, etc.). Reabilitação também seria uma expressão pertinente para refletir o que ocorre na orla, pois requalifica-se o espaço (dando uma nova qualidade), com o objetivo

de valorizá-lo social, econômica e funcionalmente, transformando-o e melhorando as suas condições de uso, sempre com a intenção de atrair turistas, investimentos e movimentar a economia. O termo reestruturação também se adequa ao contexto, bem como reurbanização, pois geralmente há uma modificação na estrutura física, na forma espacial das áreas atingidas.

Assim, evidencia-se que muitos são os termos que podem ser utilizados. Entretanto, resta saber se estes são empregados pelos distintos governos de maneira estratégica ou se, ao contrário, o são sem uma adequada reflexão teórica, sem se ater às diferenciações existentes.

Todavia, é importante mencionar que não há um consenso na literatura sobre estes termos, seja para o caso de política, plano, programa, projeto ou para o caso de revitalização, requalificação, etc., podendo estes ser travestidos de conceitos diferenciados, variando conforme cada área de conhecimento. É o que fica evidente a partir da análise dos conceitos já destacados nesta pesquisa. Os estudiosos e pesquisadores devem estar sempre atentos a estes aspectos.

Agora voltando para o objetivo principal desta seção, a seguir serão analisadas as estratégias e ações dos governos subnacionais na Orla Marítima de Salvador, tendo como marco temporal o início da preocupação do Estado nacional sobre o planejamento e a gestão de seus espaços costeiros, conforme já citado, e como marco final a gestão do prefeito João Henrique, encerrada em 2012, período que coincide com os principais conflitos envolvendo a orla de Salvador, sendo este lapso temporal considerado, para efeitos desta análise, como “ações do passado”. O principal objetivo é verificar se as ações do período estavam em consonância com o contexto nacional (político, normativo) e quais fatores contribuíram ou não para isso. Buscou-se realizar uma análise em termos de planos, programas, projetos, leis, decretos, etc., executados total ou parcialmente, ou que tenham influenciado em outras ações ou intervenções na Orla Marítima de Salvador.

A partir da década de 1970 as esferas de governo subnacionais passarão a atuar estrategicamente na Orla Atlântica de Salvador, com o intuito de atrair turistas e fortalecer o turismo local, gerar emprego e renda, induzindo a ocupação, adensamento e valorização nesta porção atlântica da orla, conforme será possível constatar no decorrer deste capítulo.

No ano de 1973 o Governo do Estado começou a voltar suas atenções para a costa atlântica, elaborando um estudo denominado **Remanejamento da Orla Atlântica – Trecho compreendido entre a Barra e a foz do Rio Pojuca**, sendo, portanto, a primeira iniciativa de planejamento para a Orla Marítima envolvendo o território de Salvador, em escala metropolitana (SCHEINOWITZ, 1998, p. 80).

O citado estudo resultou no **Plano Diretor da Orla Marítima: Porto da Barra a Açú da Torre de 1974** concebido na gestão do governador Antônio Carlos Magalhães (ACM) (1971-1975), do Aliança Renovadora Nacional (ARENA), sendo um plano de escala metropolitana, cuja área de atuação se estendia da Barra no município de Salvador até Açú da Torre no município de Mata de São João

(BAHIA, 1974; FGM, 2016). Cabe ressaltar que ACM foi indicado pelo general Médici para o Governo do Estado durante o regime militar e se tornou uma das maiores forças políticas, tanto regional quanto nacionalmente, alcançando a posição de principal elemento de ligação baiana com as forças de ponta do capitalismo brasileiro (DANTAS NETO, 2000; IVO, 2000). Como legítimo representante da oligarquia baiana, ACM ditou a agenda do poder local por mais de 40 anos, transformando a máquina administrativa municipal num mero instrumento gerencial, do qual prefeitos que seguiram não passaram de políticos sem expressão. Aqueles que tentaram trilhar caminhos divergentes foram limados do poder⁷³ ou foram estrategicamente submetidos a um isolamento político com o Estado.

A prefeitura era comandada por Clériston Andrade (1970-1975), também do ARENA, e não houve cooperação entre estas esferas subnacionais (FGM, 2016). O prefeito foi escolhido por ACM, tendo sido indicado por Luís Viana à Assembleia Legislativa. Em termos políticos, a convivência era de subordinação política e administrativa do prefeito ao governador, a ponto do poder local ser equiparado a uma secretaria estadual, embora cumprindo um papel importante de indutor da acumulação imobiliária (DANTAS NETO, 2000; RELAÇÕES, 2016).

No período de consecução do Plano ainda não havia regulamentação sobre o planejamento e a gestão dos espaços costeiros na escala nacional, não havendo, portanto, a definição legal quanto a necessidade da cooperação entre as escalas de governo nas políticas costeiras, que seria regulamentada somente em 1988, pela lei do PNGC; também não havia a cultura nem a exigência legal da participação social no planejamento e na gestão pública. Neste período o país atravessava um regime militar, marcado pelo autoritarismo e pela centralização das decisões no Governo Federal. A preocupação do planejamento era incorporar os espaços litorâneos à economia, predominando uma crença exagerada no desenvolvimento econômico e a consequente despreocupação com o meio ambiente (MORAES, 2007). Dessa forma, não houve participação.

O Plano Diretor foi elaborado por uma equipe internacional, cujo coordenador era francês, contando com assessoria do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID). Neste mesmo ano, o governador sancionou o Decreto nº 23.662 que instituiu o Programa de Remanejamento da Orla Marítima (SCHEINOWITZ, 1998).

O Plano destacou que Salvador era uma das cidades brasileiras que reunia um grande potencial para o turismo, impulsionado pelo seu patrimônio imobiliário tradicional, suas festas populares, culinária típica, bem como por suas praias, destacando a sua vocação como espaço de lazer e recreação. Recomendava a implantação de equipamentos de lazer, carentes na cidade, para fornecer condições para a preservação dessa função e para evitar que esta fosse perdida, em virtude

⁷³ Casos de Jorge Hage (1975-1977) e Mário Kertész (1979-1981). Mais informações em DANTAS NETO (2000).

do processo de ocupação humana e da inserção de novas atividades no seu entorno. Comparava que se a área de abrangência do plano fosse adequadamente urbanizada e utilizada, poderia se transformar em “Punta del Este” ou em “Mar del Plata” (BAHIA, 1974).

Esboçava uma preocupação em impedir o predomínio de edificações verticais nas proximidades do Centro Administrativo da Bahia (CAB), destacando a tendência de uma ocupação seletiva “espontânea”, em virtude da elevação dos preços dos terrenos. A estrutura viária de Salvador foi considerada de extrema importância para o acesso à Orla Marítima e para a interligação com a Região Metropolitana, citando como um aspecto positivo a indução da “invasão” dos cordões de praia por um conjunto de novas atividades, de significação metropolitana.

Menciona a necessidade de assegurar a democratização das praias de Salvador, assegurando que estas permanecessem abertas ao público, evitando-se a privatização por grupos sociais e a segregação. Mas contraditoriamente, o objetivo do plano era dotar a Orla Atlântica de infraestrutura e promover uma ocupação seletiva, induzindo a sua valorização pelo segmento turístico e pelas classes de alta renda. O plano não previa qualquer ação sobre a Orla da BTS, onde predomina a ocupação por segmentos de baixa renda.

O plano esboçava uma preocupação com os impactos dos efluentes do Polo Petroquímico de Camaçari, destacando que a empresa responsável e o Governo do Estado estavam empenhados em evitar que os efluentes alcançassem as praias ou mananciais e que o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEPRAM), órgão recém-criado, estava elaborando a legislação pertinente. No tocante ao Polo de Camaçari, também ressalta a sua influência na Orla Marítima em termos de adensamento e de povoamento das áreas adjacentes, contribuindo para a intensificação de seu uso.

Os objetivos deste plano eram: definição de uma política de ordenamento da Orla Marítima, quanto a usos, acessos e equipamentos; previsão de criação de infraestrutura de suporte ao fluxo turístico; promoção da restauração e recomposição da paisagem; expansão das atividades econômicas típicas do turismo (BAHIA, 1974).

Na metodologia foram enfatizados os três enfoques utilizados para a elaboração dos estudos: analítico, projetivo e programático; a análise de documentos e dados disponíveis; e a elaboração de pesquisas (motivações⁷⁴, comércio e serviços, estudo de drenagem, fluxo turístico, fluxo de veículos e pessoas, levantamento cadastral, legislação tributária territorial, estudo paisagístico, etc.) (BAHIA, 1974).

⁷⁴ Scheinwitz (1998), que fez parte da equipe deste plano, destaca que para alguns membros da equipe esse estudo seria uma perda de tempo, pois tinham o hábito de escolher soluções sem consultar as pessoas implicadas, mas que juntamente com o coordenador do plano, o autor defendia a maneira de proceder sugerida pela escola francesa, inspirada nos ensinamentos de Paul Claval, qual seja, a de ordenar os espaços colocando em primeiro lugar o estudo muito complexo do papel que o espaço tem na vida dos homens.

A área de abrangência do plano, do Porto da Barra a Açú da Torre foi dividida em 3 trechos: Barra-Pituba, Pituba-Itapuã, Itapuã-Açú da Torre. Elaborou-se um diagnóstico contendo aspectos topográficos e geomorfológicos, clima, ambiência, ocupação do sítio, funcionalidade, atrativos naturais, hidrografia, etc. Em seguida foram destacados os pontos críticos observados compreendendo regulamentação, circulação e equipamentos. Foram realizadas algumas projeções para a área de abrangência do plano, definindo, dentre outros aspectos, o gabarito de altura das edificações, coeficiente de utilização, de ocupação e densidade.

Na parte das proposições, foram elencadas as medidas a serem adotadas ou incentivadas pelo Governo do Estado, divididas em dois níveis: o de projetos e estudos e o de institucionalização do Plano, ordenadas segundo critérios de prioridade de elaboração ou execução.

O Plano propôs um zoneamento de usos para cada trecho de orla. Importante mencionar que Salvador ainda não contava com Lei de uso do solo ou Plano Diretor. Entretanto, o Plano Diretor da orla faz uma análise das normas à época incidentes sobre a área, citando algumas competências das esferas governamentais.

Portanto, destaca-se como um avanço para a época a iniciativa de se elaborar um Plano Diretor para a Orla Marítima de caráter metropolitano, envolvendo diversos aspectos (ambientais, paisagísticos, legais, sociais, uso do solo, etc.) e possuindo um caráter de integração com as normas dos municípios envolvidos (Código de Urbanismo e Obras, Lei Orgânica, Código Tributário).

Pode-se concluir que o Plano Diretor da Orla Marítima induzia a ocupação da Orla Atlântica dos municípios envolvidos, defendendo a dotação deste espaço por infraestrutura e equipamentos urbanos, principalmente para o fomento do turismo, ao passo em que previa a valorização desta porção da orla em detrimento da orla da Baía.

Apesar de esboçar a intenção de fornecer infraestrutura para o desenvolvimento do turismo, destacando o potencial e vocação da cidade como espaço de lazer e recreação, de movimentar a economia e inserir Salvador nos roteiros turísticos, não ficou claro o alinhamento deste plano com os ideários do planejamento estratégico, cujas experiências estavam sendo iniciadas neste período.

De maneira geral, Scheinowitz (1998) destaca que o Plano Diretor da Orla não foi efetivado, tendo apenas servido como base ou inspiração para determinadas ações governamentais posteriormente. Cita como causas prováveis para o fracasso do plano o desinteresse ou o receio dos governos municipais em aplicá-lo, pois o projeto era arrojado, requerendo força política; que um plano desta magnitude exige a colaboração das várias escalas de administração e seus órgãos e secretarias, que possuem interesses diversos; a descontinuidade administrativa, que modifica a visão das coisas; a necessidade que os chefes de governo têm em deixar sua marca na sociedade que governam; etc.

Mesmo assim, acredita o citado autor que o Plano chamou a atenção sobre o valor estratégico dessa franja para o desenvolvimento da cidade, assim como sobre sua fragilidade, que exige tratamento especial para sua preservação.

No dia 23 de julho de 1984 na gestão de Manoel Castro (1983-1985), do Partido Democrático Social (PDS), prefeito eleito por voto indireto pela Assembleia Legislativa (FGM, 2016), foi instituída a **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município** (LOUOS/1984), Lei nº 3.377/1984, que estabeleceu restrições de uso e ocupação para a Área de Borda Marítima⁷⁵ do município.

Foram definidas as restrições de uso e ocupação aplicáveis às áreas de borda marítima (Anexo 6, Tabela VI.4), que foi dividida para fins de ordenamento do uso e da ocupação do solo, em dois subconjuntos: I - Borda da Baía de Todos os Santos e II Borda Atlântica, que por sua vez se desdobram em 5 e 6 trechos cada uma, respectivamente (SALVADOR, 1984a).

O limite de gabarito das edificações estabelecido para a área de borda variava conforme cada trecho da orla, sendo que o máximo permitido era 45 metros. Além disso, o Executivo Municipal poderia estabelecer outras restrições de uso e ocupação em alguns trechos, mediante prévia autorização legislativa e desde que fundamentado em estudos elaborados por órgão competente.

De maneira geral, a LOUOS não definiu regras amplas para a Orla Marítima de Salvador, ficando restrita às questões de parâmetros urbanísticos.

No âmbito do território municipal, o primeiro plano de intervenção específico para a orla de Salvador sobre o qual se têm informação foi o **Plano de Valorização da Orla Marítima de Salvador de 1984**⁷⁶, proposto e implementado pelo Governo do Estado em parceria com a gestão municipal, sendo, portanto, um plano que contou com a cooperação entre estas esferas. Para tanto, foi criado um grupo e uma comissão especial para o desenvolvimento dos trabalhos, que contaram com a presença de representantes das duas esferas de governo (SALVADOR, 1984c). Para o detalhamento do projeto foi contratada a Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB), que detinha maior conhecimento da área de intervenção, ficando também a cargo desta promover o diálogo entre as administrações estadual e municipal. O OCEPLAN, órgão municipal de planejamento também prestava assessoria à coordenação, com a alocação de técnicos e a realização de estudos urbanísticos e paisagísticos. Também estavam envolvidos os órgãos municipais de Serviços Públicos, Administração, Transportes e de Urbanismo e Obras Públicas.

⁷⁵ Definida como a “*área de contato ou proximidade com o mar, que define o perfil urbanístico (silhueta) da cidade*” (Anexo 1 – Conceitos, da Lei nº 3.377/1984).

⁷⁶ Em 1º de outubro de 1984 foi dada a ordem de serviço para o início das obras deste plano (SALVADOR, 1984).

O prefeito era Manoel Castro, enquanto que o Governador era João Durval Carneiro⁷⁷, do PDS (1983-1986), portanto, da mesma legenda e ideologia partidária do prefeito, o que pode ter contribuído para a cooperação entre estas esferas. Todavia, chama a atenção o fato de que o país passava por um período de transição para o regime democrático e ainda não haviam sido estabelecidas as normas para a descentralização e a cooperação, que viriam após a Constituição de 1988, mas, mesmo assim, houve a ocorrência deste pacto.

A relação política entre o estado e o município era de convivência, com subordinação política e administrativa do prefeito ao governador. O prefeito foi indicado por ACM a João Durval à Assembleia Legislativa e foi mantido por pressão de ACM, apesar da relação política instável com o governo estadual (RELAÇÕES, 2016).

Todavia, ocorreu um fato marcante na política local neste período: a existência de maioria dos vereadores da oposição⁷⁸ e a sintonia com setores populares permitiram um maior controle do Poder Executivo, impondo novas relações entre este, o Legislativo e as organizações civis, que se conectavam via conflitos e negociações simultâneas. Não houve um colapso administrativo, mas, ao contrário, se impôs o primado da política, que proporcionou o acesso do movimento urbano ao governo municipal. Entretanto, muitos avanços ocorreram no período sob difíceis condições de governabilidade, em razão da grave crise financeira e de relações pouco fluentes entre o prefeito e o governador (DANTAS NETO, 2000).

O Plano de Valorização fazia parte do Programa Minter Nordeste e foi coordenado pela CONDER⁷⁹, que à época tinha uma atuação somente na Região Metropolitana, e executado pela Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa).

Os objetivos principais do plano eram: preservar os valores culturais e paisagísticos da orla; promover o aproveitamento destes valores para a ampliação do potencial turístico e recreativo; aumentar a capacidade de atendimento da orla, através da implantação de equipamentos e atividades comerciais; proporcionar uma ocupação residencial mais densa e ordenada nas áreas adjacentes, para o melhor aproveitamento da infraestrutura existente e a ser implantada; e tornar o sistema viário mais funcional para o maior escoamento do tráfego. O plano tinha também a intenção de promover uma “política de ocupação urbana”, fornecendo as condições favoráveis para o adensamento da ocupação de uma área da cidade que até então era esparsa (BAHIA, 1984).

As intervenções compreendiam a porção atlântica da orla municipal nos trechos entre Amaralina e Itapuã, numa extensão de 13 quilômetros, atingindo, portanto, os bairros e praias da

⁷⁷ João Durval Carneiro foi o primeiro Governador eleito de forma direta.

⁷⁸ O PMDB partido de oposição elegeu 26 dos 33 vereadores para compor a Câmara. Nestas eleições de 1982 Eliana Kertész foi eleita com 97 mil votos, resultado do sistema clientelista de Mario Kertész (DANTAS NETO, 2000).

⁷⁹ Era denominada no período de Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Pituba, Jardim de Allah, Armação, Boca do Rio, Corsário e Piatã. Os trechos da Pituba até Itapuã se enquadravam na estratégia do plano enquanto áreas especiais definidas por seu potencial turístico, paisagístico e cultural, cujo objetivo era ampliar o número de turistas para 3,5 milhões e criar dois núcleos de apoio turístico na Orla Oceânica (BAHIA, 1984).

Esta extensão foi dividida em quatro trechos, sendo que as obras foram iniciadas no sentido Itapuã centro, e a justificativa era a de que os trechos mais afastados receberiam o maior volume de intervenções (pois quase não possuía infraestrutura e ocupação). A execução estava prevista para o período do 1º semestre de 1984 até o 1º semestre de 1986. Para cada trecho previa-se um período de seis meses para execução, contabilizando-se no final, 2 anos para conclusão total do projeto.

Destaca que o trecho da orla abrangido pelo plano era à época (e ainda hoje) o mais utilizado para o lazer, tanto da população local quanto dos visitantes, mas que este encontrava-se prejudicado pela ausência de equipamentos de lazer e recreação e pela precariedade do sistema viário. Assim, foram propostas intervenções em quatro setores: infraestrutura, sistema viário, parques turísticos e equipamentos.

A estrutura urbana implantada e ampliada compreendia infraestrutura viária, equipamentos, parques turísticos (de pequeno, médio e grande porte), estacionamentos, calçadas, ciclovias, postos salva-vidas, postos policiais, barracas típicas e de praia, bares, restaurantes, etc. (BAHIA, 1984).

As intervenções previstas no cronograma de execução previam a realização de desapropriações, terraplenagem, pavimentação, drenagem, pontes, redes de abastecimento de água, redes de energia elétrica, iluminação pública, sinalização, paisagismo, etc. Portanto, tratava-se um projeto de grande envergadura.

No âmbito espacial, menciona-se que o objetivo do plano era *“controlar o uso do solo na orla marítima como meio de assegurar a ocupação compatível com áreas de potencial turístico, de veraneio e pesca, assegurando a democratização da orla”*; já na esfera ambiental, destaca que o objetivo era a *“preservação de áreas verdes para fins de lazer e defesa ecológica e paisagística”* (BAHIA, 1984, p. 14).

Consta claramente na apresentação do plano que se pretende a valorização da sua área de influência, com a ampliação e melhoria da infraestrutura básica e de serviços, assim como a melhor utilização do solo urbano, fruto de uma nova legislação para a sua ocupação, que era parte integrante da sua concepção. Destaca que a legislação em vigor à época permitia somente uma ocupação de 10%, com coeficiente 1, e que a nova legislação previa a ocupação de 20%, com taxa de ocupação ampliada em 30% e coeficiente 2, dentro do horizonte temporal de 15 anos, marco temporal previsto para o amadurecimento e produção de efeitos na cidade. Menciona-se que o plano já seguia as

diretrizes que estariam contidas no PDDU de 1985 e da LOUOS de 1984 (ambos da mesma gestão), no que se refere a densidade demográfica e padrão de ocupação (BAHIA, 1984).

Dessa forma, foi sendo alterada a organização espacial da cidade e o vetor de expansão da Orla Atlântica ganha considerável importância, aumentando-se a verticalização e o porte das edificações, acompanhado do uso seletivo desta área pelos segmentos sociais. Houve um processo de remoção da população de algumas comunidades que ocupavam há muito tempo alguns trechos da orla municipal, a exemplo da remoção da ocupação conhecida como Bico de Ferro em Ondina e no Jardim dos Namorados (SOUZA, L., 2014).

O plano contou com um considerável aporte de recursos que alcançou a marca de U\$\$ 25 milhões, oriundo de fonte de recursos dos entes governamentais e principalmente da iniciativa privada (Governo do Estado, Banco Nacional da Habitação - BNH, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD), viabilizada esta última através de concessões e legislação específica, de acordo com o tipo de empreendimento (BAHIA, 1984; SOUZA, L., 2014). Ou seja, neste período inicia-se a concessão de vantagens e a flexibilização da legislação para atender aos interesses do capital privado.

Constata-se, dessa forma, a presença de bancos mundiais no financiamento destas grandes obras de infraestrutura de fomento ao turismo, aos serviços e equipamentos de apoio, etc., potencializando assim este setor além do aspecto cultural também presente no plano, característicos do modelo de gestão empreendedorista, que se consolidava no período. Conforme demonstrado o objetivo do Plano era inserir Salvador, competitivamente, no roteiro turístico nacional e internacional, bem como de consumo cultural, aumentando o fluxo de turistas. Para isso, foi necessário flexibilizar a legislação urbanística para atender aos interesses do capital privado.

Contraditoriamente, no âmbito local o contexto era de afirmação da participação enquanto demanda social legítima, onde se reivindicava um espaço de representação. Entretanto, ainda não havia a exigência legal da inclusão da população nas decisões sobre as políticas públicas de uma maneira geral, já que o país atravessava uma fase de transição para o regime democrático, que resultou no fim da ditadura militar em 1985. Assim, não houve participação neste plano.

Quanto à integração com outros projetos existentes, o plano menciona a inter-relação com o Projeto do Aeroclube de Vera Cruz (Boca do Rio), Projeto da Via Cascão, projeto de duplicação da Avenida Otávio Mangabeira e Parque Metropolitano de Pituçu.

Destaca-se também neste período a ocorrência de eventos nos quais a temática da Orla Marítima esteve no centro das discussões. Entre 1984 e 1987 foram realizados três seminários sobre a Orla Marítima em Salvador: o 1º Seminário de Imagem Ambiental Urbana de Salvador (1984); o

Seminário Interno da Prefeitura sobre a Orla Marítima de Salvador (1986); e o Seminário de Ocupação da Orla Marítima de Salvador (1987) (SALVADOR, 1988).

Em 1985 foi promulgado o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador** (PDDU/1985), através da Lei nº 3.525 de 11 de setembro de 1985, também na gestão do prefeito Manoel Castro.

As “Áreas de Borda Marítima” foram caracterizadas pelo PDDU como Áreas de Ocupação Restringida, em função dos recursos naturais, estabelecendo-se baixas densidades e parâmetros urbanísticos adequados à preservação dos valores paisagísticos, ambientais e turísticos (SALVADOR, 1991).

O PDDU/1985 estabeleceu dentre os objetivos gerais a necessidade de garantir a proteção das dunas e das praias do município contra os processos de urbanização incompatíveis com a manutenção da qualidade do meio ambiente; promover a concentração de equipamentos de apoio às atividades turísticas, de forma a minimizar custos de operação e criar escalas adequadas para os serviços urbanos; definir a localização para os equipamentos turísticos observando-se a acessibilidade aos pontos de interesse para o turismo.

Nas diretrizes gerais definidas para a Área de Expansão Urbana de Ocupação Restringida, na qual situava-se a Orla Atlântica, foram previstas restrições de caráter paisagístico e de imagem, com previsão de baixas densidades, que aliadas ao elevado valor do solo no local e às ações do mercado imobiliário, favoreceriam a predominância da classe de alta renda, embora fossem previstas a ocupação por assentamentos de média e baixa renda, em trechos de Pituaçu e Itapuã. Constata-se assim, a clara intenção do plano em segregar áreas da orla por classes de renda.

Foi concedido tratamento especial a alguns subespaços, em razão de suas especificidades: Itapuã/Abaeté, Aeroporto/Base Aérea/Praia do Flamengo, Valéria/Pirajá/Subúrbio Ferroviário, ilhas, etc. Destaca-se que para as ilhas não foi previsto incremento populacional, sendo estabelecido tratamento diferenciado, mediante a elaboração de planos específicos para evitar a ocupação espontânea e indevida da área, em razão de suas peculiaridades e características culturais.

A Área de Borda no PDDU/1985 também foi subdividida em dois subconjuntos, assim como na LOUOS/1984: o da Baía de Todos os Santos e o da fachada atlântica, que por sua vez, também se subdividem em 5 e 6 trechos, respectivamente, demonstrando, assim, a integração entre estas normas.

As diretrizes para cada um destes trechos previam regras específicas quanto à verticalização e tipologia das edificações, restringindo-se a ocupação entre 1 a 4 pavimentos, e a tipologia a casas e sobrados, a depender do trecho, para não desfigurar ou colocar em risco a escala urbanística.

O plano ressalta que o conjunto de marcos visuais mais significativos da cidade, os cordões dunas, praias, coqueirais e os bairros mais antigos, vinculados à memória da cidade, situados ao longo da borda, deveriam em função disso, receber tratamento específico (SALVADOR, 1985).

Portanto, ao contrário do Plano de Valorização que preconizava o adensamento e conseqüente verticalização da orla, o PDDU/1985 previa restrições de uso e ocupação e o controle de gabarito. Então, ao contrário do anteriormente exposto, o PDDU/1985 não deve ter sido base para aquele, pois são controversos no quesito densidade e padrão de ocupação. Constata-se então a incompatibilidade entre estes instrumentos de planejamento, um de caráter específico e outro de caráter mais geral, propostos pelo mesmo governo, num mesmo período, para a intervenção num mesmo espaço, porém, com estratégias diferenciadas.

O **Plano de Estruturação da Orla de 1988** foi executado pela administração municipal, na gestão do prefeito Mário Kertész (1986-1988), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), primeiro prefeito eleito por voto direto em Salvador (FGM, 2016). O Governo do Estado era comandado por Waldir Pires, também do PMDB (1987-1989)⁸⁰ (SALVADOR, 1988; SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995). Entretanto, o fato de serem do mesmo partido não contribuiu para a cooperação entre estas esferas.

Mário Kertész foi eleito com uma plataforma de governo participativo, mas no período houve a diminuição dos contatos diretos da população com o executivo, assim como a extinção de conselhos instalados pela gestão anterior. O período de 1986-1988 substituiu a “política” marcante na administração anterior pela “eficácia administrativa”. O novo governo municipal combinou a cooptação de atores políticos municipais com a utilização do *marketing* político para divulgar suas realizações públicas, sendo seu governo marcado pelo viés tecnocrático e centralizador (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995; DANTAS NETO, 2000).

Os canais de participação, como os conselhos setoriais foram desativados ou caíram em desuso. Paradoxalmente, após a eleição direta houve um retrocesso na governança local, embora a governabilidade tenha se ampliado com a recuperação da autonomia política (DANTAS NETO, 2000).

No nível do governo estadual, cujo slogan era “*o governo da mudança*” foi marcante as discussões com os movimentos de ocupantes, em particular com o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), além do fato de que diversas estratégias de participação em conselhos foram estimuladas, como o conselho de educação (SILVA; RIVIERE D'ARC, 1995).

A relação política entre os níveis de governo estadual e municipal foi marcada por intervalos de autonomia política e/ou administrativa. O prefeito governou com grande autonomia, sendo sua gestão

⁸⁰ Em 1989 Waldir Pires renunciou e o Vice-governador, Nilo Coelho, do PMDB completou o mandato até 1991.

marcada por articulação política municipal, relações com o Governo Federal e estratégias de mídia, que compensavam a relação política e administrativa tensa com o Governo do Estado. A falta de alinhamento do prefeito não gerou bloqueio com o Estado, com quem detinha uma convivência tensa, porém pactuada. Apesar de correligionários, divergiram nas opções eleitorais de prefeito e de governador na sucessão de 1988 (RELAÇÕES, 2016).

Segundo Dantas Neto (2000) Kertész permitiu e até mesmo estimulou a erosão das alianças de seu governo, chegando à sucessão em relacionamento bélico com a esquerda, tenso com o Estado e instável com o “robertismo” e o campo conservador.

A área de intervenção do Plano de Estruturação compreendia os trechos litorâneos entre Amaralina e Itapuã, na Orla Atlântica do município. Em seu escopo consta que Salvador, muito descrita por sua beleza e seus contrastes, estava passando por um processo de perdas irreparáveis ao patrimônio cultural e ao meio ambiente. Enfatiza que o município havia perdido a visão de sua construção como um projeto social, democrático e comprometido com seus habitantes, sendo que a prática administrativa anterior era marcada pela dissociação das intervenções públicas com os interesses gerais da população (SALVADOR, 1988).

Adverte que foi no sentido de resgatar o papel da comunidade no processo de planejamento, através da implantação de uma metodologia democrática e participativa, que a prefeitura realizou estudos para o presente plano. Para isso, aborda que a tarefa inicial foi uma ampla consulta aos grupos sociais e ao setor imobiliário, que serviram de base para a formulação de alternativas de estruturação da orla.

Assim, foram realizadas entrevistas com tais grupos para colher subsídios para o plano, envolvendo questões como verticalização, serviços, lazer, participação da iniciativa privada, etc., sendo estas subdivididas em dois grupos: residentes, usuários e lideranças, por um lado, e empresários do setor imobiliário, por outro.

No que se refere às entrevistas com residentes, usuários e lideranças, indica-se que foram entrevistadas 38 pessoas, sendo também realizada uma pesquisa quantitativa por amostragem com 650 pessoas. O teor das entrevistas continha temas como verticalização, nas quais foi questionada a permissibilidade ou não de edifícios altos ou baixos por trecho da orla, destacando-se que houve uma rejeição muito grande à verticalização nas proximidades das praias.

Quanto ao setor imobiliário, foram entrevistados 18 agentes, incluindo construtores, incorporadores, proprietários e corretores, cujo tema principal foi sobre o padrão desejável de ocupação para a orla. Consta que *“a pesquisa levantou as opiniões dos entrevistados com relação à imagem atual da Orla, a imagem desejada, o grau de satisfação com a situação atual, as relações*

percebidas entre a orla e a cidade, bem como a expectativa com relação ao futuro da área” (SALVADOR, 1988, p. 61).

Dentre as proposições dos empresários estavam: divisão setorial da orla, com espaços destinados a habitações de luxo e de alto luxo, etc.; recuo de 100 metros da praia e utilização deste espaço como áreas verdes e de lazer; distância entre as construções; ilhas de verticalização; estabelecimento de regras rígidas para preservação da beleza; urbanização ou extinção de áreas ocupadas por segmentos de baixa renda, denominadas de *“favelas e invasões”* (SALVADOR, 1988, p. 62). Houve a defesa de um padrão mais horizontal de ocupação em algumas localidades, mas, de maneira geral, o setor imobiliário acreditava que a verticalização melhoraria o padrão construtivo da orla enquanto uma área nobre. Foi majoritária a preocupação deste setor com os mananciais e o potencial turístico da área; a redução da área do Parque de Pituáçu, com o argumento de que facilitaria a sua manutenção e com a destinação de seu entorno para ocupação de alto padrão; etc. (SALVADOR, 1988).

Desse modo, são alarmantes as estratégias segregadoras defendidas pelo capital imobiliário, visando a valorização e a verticalização da Orla Atlântica para beneficiar os interesses do setor, prevendo-se ilhas de verticalização de alto padrão e até mesmo a remoção das ocupações irregulares de baixa renda.

Evidencia-se, portanto, que o texto do plano demonstra a realização de entrevistas junto à população, por segmentos, embora não tenha sido evidenciada a consideração da opinião da população, que ultrapassasse a mera consulta. Entretanto, conforme já citado, a gestão municipal, ao contrário do discurso e dos compromissos de campanha, enfraqueceu e diminuiu os canais participativos existentes, isolando o Executivo da população e extinguiu conselhos instalados pela gestão anterior. Vale lembrar que o contexto nacional era da iminência de uma nova Constituinte, que seria promulgada em 05 de outubro de 1988 (o plano é de agosto de 1988).

No plano consta que a Orla Atlântica foi analisada com base num modelo de ocupação físico-territorial e na LOUOS como um vetor de expansão que abrigaria a ocupação das faixas populacionais de alta renda, razão pela qual o preço da terra era elevado nesta área, tornando-a inviável para a ocupação por população de baixa renda, provocando, conseqüentemente, um amplo interesse por sua preservação, expressos nas restrições de uso e ocupação. Constata-se que a estratégia de valorização era utilizada como sinônimo de restrição de uso e preservação da área, atribuindo-se somente aos segmentos de baixa renda a responsabilidade pela degradação ambiental e ocupação irregular. Cabe lembrar que as ocupações irregulares, principalmente neste período, são resultantes de um enorme déficit habitacional, sobretudo para as camadas de baixa renda no Brasil. E, por outro lado, a realidade

urbanística soteropolitana evidencia que muitas vezes os empreendimentos de alto padrão são os que mais afrontam a legislação e o meio ambiente, intencionalmente, com o descumprimento de restrições que vão desde gabarito, violação do patrimônio histórico-cultural, até supressão de vegetação ou destruição de ecossistemas em extinção.

Ainda consta que a pressão social provocada pela marginalização de grande parcela da população fez com que as extensas áreas ociosas fossem invadidas, proliferando-se num curto espaço de tempo (ex. Baixa Fria, Encosta do Marback, Bate Facho, Malvinas, etc.), o que estava por exigir novos estudos e uma readequação, que passavam por uma alternativa de desenho urbano, já que tais ocupações em áreas inadequadas colocavam a paisagem em ameaça constante, além de comprometer o lazer. A causa desta situação, segundo o documento, era o tratamento urbanístico inadequado, que não contemplava as diferenciadas pressões de ocupação nos espaços da orla, que eram tratados com enorme homogeneidade, em descompasso com a dinâmica social.

Os “objetivos de desenvolvimento” expressos pelo plano eram de caráter político, administrativo, econômico, cultural e social que visavam a melhoria da qualidade de vida e a superação dos problemas gerados pelo crescimento acelerado da cidade (SALVADOR, 1988).

Para cada um destes aspectos (político, administrativo, econômico, cultural, social e físico-ambiental) havia objetivos gerais e específicos. Dentre os gerais estavam: garantia da vitalidade e manutenção de elementos de atração turística; manutenção dos negócios do setor imobiliário; condições para o crescimento e expansão das atividades comerciais e de serviços; otimização de recursos; garantia dos anseios da sociedade, permitindo sua participação nas decisões referentes ao desenvolvimento urbano; incentivo da expansão das atividades geradoras de emprego, ampliação da oferta de equipamentos sociais; consolidação e garantia da permanência dos aglomerados de população pobre, evitando remoções; garantia da qualidade dos recursos hídricos; garantia da proteção de dunas e praias; etc. (SALVADOR, 1988).

O plano analisou diversos aspectos: sistema viário, transporte e circulação; abastecimento de água, esgotamento sanitário, telecomunicações (energia elétrica e telefonia), drenagem, elementos significativos, elementos condicionantes, equipamentos sociais, setor turístico, comércio e serviços, setor imobiliário, áreas verdes e espaços abertos. Contou ainda com numerosos estudos: estudo visual, classificação de áreas, análise morfológica, além do relatório oriundo do seminário sobre a ocupação da Orla Marítima, de 1987.

Portanto, o Plano de Estruturação se propunha a realizar um planejamento diferente, resgatando o papel da população no processo de planejamento, mas diante da atuação do gestor, contrária aos processos participativos e da ausência de detalhamento no plano quanto ao processo participativo, não se pode afirmar que houve participação ou se foi efetiva. Destaca-se ainda que o

plano considerava a existência de perdas ao patrimônio cultural e ao meio ambiente, razão pela qual propunha um padrão de ocupação seletivo, para classes de alta renda, supondo que dessa forma haveria uma maior preservação da orla.

Embora detivesse a proposta de realizar algo de diferente, no fundo, estavam presentes os principais elementos dos planos anteriores: fornecimento de infraestrutura para o desenvolvimento e a atração da atividade turística, além do favorecimento dos negócios do setor imobiliário. Todavia, ressalta-se o fato de que não houve previsão orçamentária e de fontes de recursos para a efetivação deste Plano de Estruturação.

Em 1991 foi proposto o **Plano de Ação para a Orla Marítima de Salvador** pela gestão do prefeito Fernando Guimarães (1989-1992) do PMDB. No período de 1989 a 1992 a Bahia foi governada por três gestores: Waldir Pires do PMDB (1987-1989), Nilo Coelho⁸¹ do PMDB (1989-1991) e Antônio Carlos Magalhães (1991-1994) do Partido da Frente Liberal (PFL) (FGM, 2016).

O período político foi de instabilidade, desestruturação e desmoralização do governo municipal, sem perfil ideológico claro, com forte traço clientelista e comprometido com interesses privados, assentado numa cultura de subserviência e dependência administrativa ao Estado (IVO, 2000a). O prefeito, que era radialista, foi eleito com o apoio de seu antecessor, Mário Kertész, e do empresário Pedro Irujo, seu patrão. Mantinha relações amistosas com Nilo Coelho e tensas com ACM, a quem tentou se aproximar, depois de romper com Kertész em 1990 e com Irujo em 1992, mas terminou refém do governo e das empreiteiras (RELAÇÕES, 2016).

Nesta gestão houve a desintegração da governança local, passando a imperar o varejo político e a privatização do poder local. Inicialmente a cidade parecia gerida pelos interesses de Kertész e Irujo, mas logo houve o rompimento das relações entre estes e o prefeito. Em razão do isolamento político, o poder municipal perdeu a capacidade de selecionar prioridades e decidir politicamente sobre suas ações, diante do endividamento e da inadimplência que assolaram o governo (DANTAS NETO, 2000).

Retomando a questão do Plano de Ação, destaca-se que não houve a cooperação entre as esferas de governo, mesmo diante da alternância dos gestores (SALVADOR, 1991). Neste período a Resolução CIRM nº 01/1990 aprovou o PNGC I, reforçando os princípios cooperativos e descentralizadores, também presentes na Constituição do Estado (1989) e na Lei Orgânica do Município (1990), mais uma vez desconsiderados no plano local.

Consta no plano que a intenção da prefeitura era a adoção de medidas emergenciais com o fim de deter o processo de degradação da Orla Atlântica, denunciado pela sociedade, que estava diminuindo a posição de destaque de Salvador enquanto cidade turística, contribuindo para esta

⁸¹ Era o vice-governador de Waldir Pires que renunciou em 1989.

situação os “*usos e abusos cometidos pelo comércio informal*” que havia fugido às normas determinadas pelo poder público (SALVADOR, 1991).

Os problemas haviam sido gerados pelo Projeto de Valorização de 1984, a exemplo da descaracterização do espaço da Orla Atlântica, pela destruição de taludes, a obstrução da paisagem da orla, pela dimensão e porte das barracas e a poluição, resultante da carência da rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (BANDEIRA e LERNER, 1991).

O documento do plano destaca que Salvador, que possuía como principal atrativo as praias, estava com o lazer e a paisagem comprometidos em razão do uso indevido e indisciplinado de um espaço “*eminente público com fins comerciais*”. Menciona ainda que as barracas de praia não atendiam à padronização e comprometiam as condições sanitárias, ambientais e paisagísticas (SALVADOR, 1991, p. 04).

Chama a atenção o fato de que desde este período começa a se consolidar uma cultura de comercialização nas praias. Assim, o plano estimulava o desenvolvimento do comércio nas praias, em nome de uma função comercial que era explorada por poucos, subvertendo a finalidade das praias enquanto espaço público de lazer, contemplação e preservação, com função ecológica importante, aspectos que são coletivamente mais amplos e que devem estar acima de funções comerciais, que não deveriam ser vistas como indispensáveis para o lazer nas praias, devendo tais atividades comerciais se instalarem em outros locais da cidade, em área urbanizável, que não é o caso das praias (SOUZA, E., 2012).

Os trechos da Orla Marítima que sofreram as intervenções do plano foram os compreendidos de Amaralina a Stella Maris, na porção atlântica da orla. O plano foi desenvolvido pelo Centro de Planejamento Municipal (CPM), tendo como objetivos principais: resgatar a ambiência natural das praias, preservando seus valores paisagísticos, recreativos e culturais; minimizar os problemas causados pela ausência de saneamento básico; e dotar as praias com equipamentos de apoio ao usuário e de atividades de modo a evitar a poluição da área, o comprometimento da imagem ambiental urbana e não impossibilitar o lazer da população. Preocupava-se também com o processo de urbanização, de modo a evitar a desestruturação da imagem da cidade, baseando-se no estudo de Imagem Ambiental Urbana do PDDU/1985. (SALVADOR, 1991).

Foi elaborada uma caracterização geral dos problemas presentes na Orla Marítima, contendo aspectos socioeconômicos, físicos, infraestruturais e jurídico-institucionais. Consta que também foi realizada uma pesquisa de opinião pública com os usuários e não-usuários das barracas, com a finalidade de incorporar as propostas ao Plano (SALVADOR, 1991). Entretanto, tal pesquisa de opinião se ateve somente à questão das barracas, não ampliando o leque para outros temas importantes, presentes na orla. Mesmo num cenário pós-Constituição Federal de 1988, ainda não havia a definição

legal para a participação no planejamento urbano e das áreas litorâneas, que só viriam em 2001 e 2004, respectivamente.

A análise realizada para o plano constatou um cenário preocupante, em virtude do processo de degradação ambiental provocado pela descaracterização das barracas⁸², causando prejuízos ao patrimônio natural e ao uso do espaço público por toda a população. Além das barracas foi analisada a situação da circulação e do transporte destacando-se os problemas existentes.

As medidas imediatas previstas foram: manutenção das barracas, considerando que estas já haviam se incorporado ao lazer do baiano e que muitos barraqueiros exploravam a atividade há muito tempo, sendo esta sua principal fonte de renda; higiene e saneamento; fixação de densidade máxima de ocupação das praias por barracas e a tipologia destas, de modo a não comprometerem a paisagem.

Em suma, a intervenção agiu na padronização das barracas de praia, cujo modelo inicial havia se modificado drasticamente com o decorrer do tempo, além da regulamentação dos produtos a serem comercializados. Foram também implantados sanitários nos postos salva-vidas, com a construção de sumidouros para a absorção das águas provenientes destes equipamentos (BANDEIRA e LERNER, 1991). Mantinham-se assim as barracas nas praias, com aspectos que viriam a causar problemas posteriormente, como sumidouros, fossas sépticas, etc., que em virtude da ausência de fiscalização comprometeriam a preservação ambiental, o uso público das praias, dentre outros aspectos (SOUZA, E., 2012).

Como parte deste Plano de Ação foi instituído o **Decreto Municipal nº 9.021/1991**, que regulava as atividades de comércio e serviços informais nas praias e calçadões da cidade, dispondo principalmente sobre as barracas de praia. Definiu-se a natureza precária do alvará para a exploração das atividades, estabeleceu-se as modalidades de atividades, os modelos de barracas, a dimensão destas, a quantidade de mesas e cadeiras por barraca, a área a ser ocupada nas praias, etc. Foi permitida a instalação de energia elétrica e água encanada, dando margem para que os barraqueiros utilizassem as barracas como moradia, como veio a ocorrer posteriormente, além da necessidade do lançamento destas águas no ambiente praias, já que não havia esgotamento sanitário (BANDEIRA; LERNER, 1991; SALVADOR, 1991; SOUZA, E., 2012).

No que se refere à integração com as normas existentes, o Plano de Ação destaca a necessidade de seguir os critérios de uso e ocupação das praias estabelecidos pelo PDDU/1985, as diretrizes da LOUOS/1984, assim como da Lei nº 7.661/88 (PNGC). Mas, ao manter a atividade das barracas nas orlas municipais, com incipiente fiscalização, afrontava-se estas normas. Aliás, o próprio Plano menciona a necessidade de uma fiscalização eficaz por parte da prefeitura para o alcance dos

⁸² Para mais informações ver SOUZA, E. (2012).

objetivos nele propostos. O cenário de descaracterização que o plano se propunha a solucionar voltaria a se repetir em momentos futuros.

Quanto às questões de ordem ambiental, o plano propôs a recuperação dos taludes às margens do Rio Jaguaribe e daqueles danificados pela retirada de escadas e das barracas, promovendo-se o replantio e a conservação da vegetação costeira.

Constata-se, então, que na década de 1990 houve o primeiro indicativo do problema relacionado às barracas de praia, quando o município adotou esta tentativa de reversão da situação para salvaguardar o patrimônio natural, paisagístico cultural, assim como para garantir o pleno direito dos cidadãos de usufruir da orla de maneira democrática. Entretanto, foram insuficientes para solucionar por completo o problema, sendo, pois, uma medida paliativa, já que a raiz do problema foi mantida: o uso das praias enquanto local de comercialização de alimentos e bebidas através da proliferação das barracas e a ausência de fiscalização.

Ao contrário das ações anteriores, não houve neste plano uma estratégia clara de induzir a atividade turística através da implementação de infraestruturas e equipamentos (embora houvesse a intenção de dotar as praias com equipamentos de apoio aos usuários), mas sim de solucionar um problema decorrente destas infraestruturas – as barracas de praia. Entretanto, havia sim, mesmo que implicitamente, a intenção de preservar o patrimônio natural e paisagístico, valorizando, assim, o espaço da orla para o desenvolvimento das atividades turísticas, já que a situação de degradação estava diminuindo a posição de destaque de Salvador enquanto cidade turística.

Assim, pode-se considerar que o modelo de gestão praticado pelo prefeito era pautado no atendimento aos interesses econômicos privados e imobiliários, em detrimento da defesa dos interesses coletivos, o que pode ter relação com o apoio recebido pelo prefeito do empresário Irujo e de Kertész.

Da parte do governo do estado, com a volta do grupo carlista ao poder estadual, em 1991 com ACM (1991-1994), foi desenvolvida uma estratégia de desenvolvimento da atividade turística para a Bahia e especialmente para Salvador, baseada na construção de uma vocação da cidade às atividades relacionadas ao turismo. Contando com o apoio de um grupo bastante alinhado a seu líder político, o governo estadual passou a desenvolver uma série de ações que visavam ao estímulo do turismo, tanto em investimentos em infraestrutura quanto em promoção. A Bahiatura passou a desenvolver uma forte estratégia de posicionamento da imagem da cidade, com investimentos em comunicação e na promoção de eventos. Isso demonstra a clara inclinação da gestão estadual aos ditames do planejamento estratégico, através do atendimento às exigências do capital privado, da promoção da competitividade urbana e da promoção de uma imagem de cidade turística, por meio do *city marketing* (MENDES, V., 2006).

A partir deste quadro, a construção de um modelo de desenvolvimento a partir do turismo foi assumindo um caráter hegemônico na sociedade soteropolitana, tendo como base a ideia de vocação natural da cidade para o turismo. Assim, a partir 1991, o governo estadual concentrará esforços para estimular a indústria do turismo de forma nítida, tendo esta atividade econômica como um dos pilares para o desenvolvimento estadual. Para tanto, foi implementada uma série de ações, com mudanças nas secretarias responsáveis pelo setor turístico, contratação de empresas de consultoria para elaborar as estratégias de desenvolvimento do turismo, definindo o mercado internacional como prioritário (MENDES, V., 2006).

Em 1991, o estado da Bahia passou a atuar em consonância com o denominado nos documentos oficiais de o “novo pensamento mundial” para o desenvolvimento do turismo – o turismo sustentável (discurso que começava a se proliferar na época), iniciando o **Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR/BA)**, integrante do **Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE)**. Constituído por vários projetos, é o programa turístico com interesse para a Zona Costeira mais explícito. Foi criado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) em 1991, e para a sua coordenação foi criado um comitê consultivo com representantes dos órgãos federais e estaduais. Partia-se da premissa de que, apesar do enorme potencial turístico, o Nordeste apresentava entraves ao seu desenvolvimento: a recessão mundial, a utilização inadequada do solo e a inexistência de infraestrutura básica de apoio, a deficiência de equipamentos e serviços, de recursos humanos capacitados e a comercialização inadequada do produto (BECKER, 1997).

O programa tinha como objetivo geral fortalecer o turismo no Nordeste, consolidando a região como importante destinação turística nacional e internacional. Os objetivos específicos são: aumentar o turismo receptivo e a permanência do turismo na região, induzir novos investimentos na infraestrutura, e gerar emprego e renda (PRODETUR, 1993 apud BECKER, 1997).

Na Bahia, o estado foi dividido regionalmente em zonas turísticas e foram estabelecidas as bases para a integração do turismo com o patrimônio natural e cultural regional (BAHIA, 2003, 2012).

Conforme já citado, o retorno de ACM ao poder foi marcante para o desenvolvimento desta estratégia. O programa foi executado na Bahia em duas fases denominadas de PRODETUR/NE-I e PRODETUR/NE-II, ambas financiadas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartidas do Governo do Estado da Bahia e do Ministério do Turismo (MTur). As duas etapas do programa disponibilizaram crédito para o setor público através de recursos do BID, contando com a colaboração do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) enquanto órgão responsável pela coordenação das ações previstas (BAHIA, 2003, 2012).

Em 1994 o estado foi credenciado para receber o primeiro financiamento do BID para iniciar o programa. A primeira fase foi iniciada em 1995 e concluída 10 anos depois, enquanto que a segunda fase se iniciou em 2005 e foi concluída por volta de 2012 (BAHIA, 2003, 2012). Dois pontos foram considerados prioritários na primeira etapa: a proteção ao patrimônio histórico cultural e a melhoria da infraestrutura de saneamento, também visando uma melhor utilização dos recursos naturais.

Entretanto, as ações da primeira fase na zona turística da Baía de Todos os Santos compreenderam basicamente a recuperação do Centro Histórico, a ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador, etc., sendo que este concentrou cerca de 90% de todos os recursos. O investimento total realizado nesta zona foi de U\$\$ 103.242.000,00. Em paralelo, foram realizadas ações de incremento dos investimentos privados, organizando-se o serviço de orientação empresarial e atração de investimentos para as zonas turísticas estruturadas (BAHIA, 2003, 2012).

Em 2002 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi a consultoria contratada para elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), que propôs um plano de desenvolvimento estratégico para os municípios contidos no polo Salvador e entorno. O PDITS foi elaborado como requisito para a inserção do estado no PRODETUR/NE-II (BAHIA, 2003).

O governo do estado no período era gerido por César Borges (1999-2002), do PFL, partido do grupo de ACM, o que permitiu o prosseguimento da estratégia e do programa. Cabe mencionar que o período de 1991 até 2006 foi governado por ACM e por seu grupo partidário, o que favoreceu a continuidade da política adotada pelo estado.

Já na esfera municipal, o cenário foi favorável para a estratégia na gestão do também carlista Antônio Imbassahy, do PFL, eleito para dois mandatos no período entre 1997 e 2004. Entretanto, entre 1993 e 1996 na gestão Lídice da Mata, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a partir de 2005 na gestão João Henrique Partido Democrático Trabalhista (PDT) houve a ruptura com o carlismo na gestão municipal, ao passo que em 2007 houve a ruptura na gestão estadual.

O PDITS traz de maneira muito tímida a questão da cooperação entre os níveis de governo para a implementação do programa, destacando que em razão de sua natureza multisetorial, a integração das ações no âmbito do governo federal, estadual e municipal e o envolvimento destes se faz importante, de modo a potencializar os possíveis impactos econômicos, sociais e culturais do turismo. No entanto, não foram previstos os instrumentos para operacionalizar esta cooperação, sendo que somente foi realizado um levantamento da legislação e de instrumentos da política urbana existentes em cada município (plano diretor municipal, lei de uso do solo, código de obras, conselhos municipais, etc.) (BAHIA, 2003).

Todavia é importante sublinhar que não há uma integração do PDITS com as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC/1988), ou do Projeto Orla, sendo o Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro citado vagamente.

As ações da segunda etapa na BTS foram mais direcionadas à recuperação do patrimônio histórico e cultural, a exemplo de fortes, igrejas, Centro Antigo, etc. Foi investida uma quantia de U\$\$ 45.942.615,91 nesta zona, sendo que o total desembolsado pelo programa de 2006 a 2011 foi de U\$\$ 76.855.962,99. O maior volume de investimentos em empreendimentos de atividade turística deu-se na cidade de Salvador, impulsionado não só pelo investimento do PRODETUR/NE-I e II, mas também pelo conjunto de ações desenvolvidas pelo Governo do Estado, como o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador e o Programa Bahia Azul⁸³ (BAHIA, 2012).

No que se refere à avaliação do programa, o documento destaca que na primeira fase, apesar de apresentar resultados exitosos, percebeu-se que necessitava-se de reformulações, com vistas a minimizar impactos ambientais negativos, melhorar o processo de planejamento e de execução, com maior participação dos municípios e das comunidades locais. O objetivo dos investimentos nesta fase foi reduzir o déficit da infraestrutura turística no Estado e na região Nordeste. Já na segunda fase, incorporou-se novos mecanismos, destacando-se: a participação através dos Conselhos de Turismo, a realização de audiências públicas para discussão dos projetos, etc. (BAHIA, 2012).

No segundo ciclo de crescimento do turismo (conhecido como o 2º salto – a partir de 1991) quatro elementos principais posicionaram a Bahia dentre os principais destinos turísticos do Brasil em condições de competir no mercado nacional e internacional: a ampliação e melhoria da infraestrutura pública (aeroportos, rodovias, serviços públicos); o crescimento da rede de serviços turísticos em quase todas as regiões prioritárias (resorts, hotéis, pousadas, etc.); a diversificação da oferta de atrativos naturais e culturais agregados ao turismo de sol e praia; e a pesada ação de promoção do destino Bahia nos principais mercados emissores nacionais e internacionais (BAHIA, 2012).

Dessa forma, o PDITS enfatiza a presença dos principais elementos que caracterizam o modelo de gestão empreendedor: condições de competitividade urbana no mercado nacional e internacional, através da ampliação e melhoria da infraestrutura pública, a diversificação da oferta de atrativos naturais e culturais e um forte marketing urbano.

O ano de 2007 foi marcado pelo início de uma nova fase (3º Salto), quando Jaques Wagner assumiu o governo do estado, reafirmando em seu programa de governo a importância do turismo para o desenvolvimento socioeconômico do estado. Assim, no ano de 2011 o PDITS da zona turística BTS,

⁸³ O Programa Bahia Azul foi executado pela Embasa e financiado pelo BID e pelo Banco Mundial com contrapartidas dos governos federal e estadual (BAHIA, 2012).

elaborado em 2002, foi atualizado para atender aos requisitos do BID para o ingresso da Bahia no PRODETUR/NE-II (BAHIA, 2012).

Percebe-se assim, a necessidade dos governos se adequarem às exigências das agências multilaterais e internacionais para receberem os investimentos e/ou financiamentos.

Na revisão do plano ocorreu a atualizados dos dados e dos indicadores e a modificação do recorte, passando este a abranger somente os municípios que compõem a zona turística BTS, demonstrando a estratégia do governo em priorizar esta zona para os novos investimentos. O estado considera que esta zona é subaproveitada em virtude de suas potencialidades, por suas características ambientais e culturais que a credenciam a desenvolver alguns dos segmentos prioritários, como o turismo náutico, o cultural, o ecoturismo e o esportivo, além do segmento sol e praia (BAHIA, 2012).

A atualização do PDITS conta com uma base estratégica de planos, pesquisas e estudos sobre turismo e afins, além de diagnósticos, estratégias e planos de ação realizados na BTS nos últimos anos, elaborados pela FIPE (BAHIA, 2012).

Ressalta-se ainda que diversos estudos e programas específicos, elaborados por diferentes instituições em momentos distintos, compõe o PDITS: Programa para a Integração da Cultura e Turismo na Bahia (2007), Plano Estratégico do Turismo Náutico na Baía de Todos os Santos (2009), Estratégia Turística da Bahia – O Terceiro Salto: 2007-2016 (2008), Estudo de Avaliação Ambiental Estratégica da Implantação da Indústria Naval e Outros Programas Prioritários de Desenvolvimento da Baía de Todos os Santos (2010), Pesquisa Dimensionamento e Caracterização do Turismo Receptivo na Bahia (2009), Pesquisa Dimensionamento e Caracterização do Turismo Receptivo na Bahia (2011), dentre outros (BAHIA, 2012).

No que se refere à participação da sociedade consta no PDITS que *“todos os estudos e planos foram construídos de forma participativa e compartilhada, através da realização de audiências públicas em todas as etapas do processo”* (BAHIA, 2012, p. 10).

O documento traz uma seção para relatar o processo de construção do plano de ação com a comunidade, com uma síntese sobre os diferentes momentos em que a população foi consultada, descrevendo a sistemática das reuniões. Em seguida é realizada uma análise da representatividade atingida em cada reunião, a partir da quantidade de participantes. Foram realizadas 12 reuniões de várias modalidades (workshop, diagnóstico, estratégias), em municípios diferentes (dentre eles Salvador), com a participação de municípios diversos, constando o número de participantes por reunião e o número total de 588 participantes⁸⁴ (BAHIA, 2003).

⁸⁴ No que se refere à composição deste número, o setor público (municipal, estadual e federal) foi responsável por 47% dos participantes; 22% dos presentes representavam o setor privado envolvido com o turismo; 27% eram representantes de ONGs, sociedade civil organizada e universidades; e 4% eram da equipe de coordenação (BAHIA, 2003).

Também consta em sua atualização, que as sugestões das ações foram coletadas com as comunidades locais e representantes do trade turístico, durante audiências, consultas e reuniões públicas para a elaboração da Estratégia Turística da Bahia 2007-2016; do Programa Integração Cultura e Turismo; e do Plano de Desenvolvimento do Turismo Náutico na Baía de Todos os Santos (BAHIA, 2012).

A metodologia utilizada compreendeu a avaliação de cada ação a partir de três perspectivas: a perspectiva da comunidade, a perspectiva técnica e a análise da sua integração com o planejamento estratégico global do Estado. Partiu-se do levantamento dos pontos fracos, com as sugestões das comunidades para sua resolução. Em seguida foram estabelecidos os níveis de prioridades das ações propostas, de acordo com a urgência e importância da ação (BAHIA, 2012). Assim, constata-se que no tocante à participação da comunidade, houve um engajamento do Poder Público para proporcionar espaços de participação para a construção do plano. Entretanto, cabe saber se esta participação foi de fato efetiva.

O plano destaca que, apesar dos avanços conquistados, ainda há deficiências na infraestrutura pública para atender ao crescimento do turismo; mão de obra carente de qualificação para uma demanda cada vez mais exigente; necessidade de ampliação e diversificação de segmentos motivadores de mercado; necessidade de intensificação de ações de captação e regularização de voos regionais, nacionais e internacionais; necessidade de ações de promoção voltadas para a atração; e regularização de fluxos turísticos nacionais e internacionais (BAHIA, 2012).

Ressalta a importância exercida por Salvador na zona turística da BTS, que se destaca por possuir uma economia ativa, na qual os serviços desempenham papel relevante na geração de trabalho e renda, servindo de alavanca para o setor terciário (BAHIA, 2012).

Portanto, evidencia-se que o PRODETUR/NE é um programa que perdura por mais de 20 anos, independentemente da mudança de governos, podendo-se afirmar que é uma política de Estado e não de governo. O período de criação e de implementação das duas fases citadas do programa, compreendeu o período de seis legislaturas estaduais e seis municipais (1991-2012).

Becker (1997) destaca a forte presença da União no bojo do programa, sendo marcado pela parceria entre esta esfera e a estadual no contexto da Rio-92 para mobilizar a iniciativa privada nacional e internacional. Ressalta o fato de o Presidente da República ser originário da Região Nordeste, tendo favorecido esta região, sob várias formas.

De acordo com Mendes, V. (2006), ao contrário da experiência centralizadora da SUDENE, o PRODETUR/NE foi desenvolvido pelos próprios governos estaduais para seus respectivos territórios, em consonância com diretrizes estabelecidas pelos organismos de financiamento, ao mesmo tempo

em que proporcionou um ambiente de disputas entre os estados nordestinos, envolvendo recursos, os projetos dos agentes privados e a atração de turistas. O autor considera que o PRODETUR foi uma das respostas dadas pelos governos nordestinos à crise internacional em marcha desde os anos de 1970, que levou a uma reestruturação produtiva do sistema capitalista, pautado na acumulação flexível.

O PRODETUR/NE demonstra o novo papel dos governos estaduais que, além de articular as esferas de governo, são os responsáveis pela definição das prioridades, pela hierarquização de polos turísticos, pela indicação de equipamentos e serviços de apoio a serem instalados e pela apresentação dos projetos selecionados, constituindo-se, portanto, nos atores privilegiados. Os municípios, por sua vez, mesmo com a definição legal de sua igual importância, não têm voz e decisão equivalentes (BECKER, 1997).

Pode-se depreender que a estratégia do PRODETUR/NE se coaduna perfeitamente com as concepções do modelo de gestão empreendedor: potencialização do setor turístico, através do provimento de equipamentos, infraestrutura, produtos e serviços capazes de inserir competitivamente a área receptora na agenda da indústria cultural e do turismo nacional e internacional.

Em 1998, na gestão do prefeito Imbassahy foi instituído o **Decreto Municipal nº 12.198/1998** que regulamentava as atividades econômicas de comércio e serviços informais nas praias da cidade, dispondo sobre a localização e o funcionamento destes nas praias e calçadões, modificando o decreto anteriormente citado (Decreto nº 9.021/1991). Seu conteúdo era bastante similar, sendo que as principais mudanças foram em termos quantitativos, já que este era mais restritivo quanto às atividades que poderiam ser desenvolvidas nas praias.

Politicamente, Imbassahy se relacionou com três mandatos estaduais do seu partido, o PFL. Assim, seu mandato foi marcado por subordinação administrativa nos três, com maior sintonia política no governo Paulo Souto (RELAÇÕES, 2016).

Em 2004, também na gestão Imbassahy foi instituído o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (PDDU/2004)**, através da Lei nº 6.586/2004⁸⁵. Neste as Áreas de Borda Marítima integravam o Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental (art. 124), que por sua vez, fazia parte do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM)⁸⁶ (Capítulo II, Seção V).

A Borda Marítima foi dividida em 2 ambientes (Orla da Baía de Todos os Santos e Orla Oceânica), subdivididos em 12 trechos. A orla da Baía compreendia os seguintes trechos: São Tomé de Paripe a Enseada do Cabrito, Enseada dos Tainheiros a Calçada, São Joaquim/Comércio a São

⁸⁵ Conforme já destacado nesta pesquisa, o PDDU/2004 teve um curto período de vigência, pois foi alvo de ações judiciais, sendo substituído em 2008 por um novo plano, conforme exposto na seção 2.2.

⁸⁶ Faziam parte deste sistema os seguintes ambientes: I – os Parques de Recreação – PR; II – os Espaços Abertos Urbanizados – EAU; III – as Áreas Arborizadas – AA; IV – as Áreas de Proteção Cultural e Paisagística – APCP; V – as Áreas de Borda Marítima (art. 124 do PDDU).

Pedro, Gamboa/Campo Grande a Vitória, Ladeira da Barra a Farol da Barra. Já a Orla Oceânica abrangia os trechos: Farol da Barra ao Centro Espanhol, Ondina ao Alto da Sereia, Paciência a Amaralina, Pituba a Boca do Rio, Pituaçu a Jaguaribe, Piatã a Itapuã, Stella Maris a Praia do Flamengo (SALVADOR, 2004).

Na Área de Borda Marítima estavam situadas uma variedade de elementos do SAVAM: Áreas Arborizadas, Parques, Áreas de Conservação (manguezais, áreas estuarinas, recifes de corais, dunas e restingas, etc.) enquadradas ainda como Área de Preservação Permanente (APP), Áreas de Proteção Ambiental (APA) Estaduais (Lagoas e Dunas do Abaeté, Baía de Todos os Santos), Áreas de Valor Urbano Ambiental, Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) (fortes, praias), etc., sendo que para cada uma destas unidades foram definidas diretrizes de utilização.

Para cada orla foram estabelecidas diretrizes e propostas gerais, assim como específicas para cada trecho conforme suas características. De maneira geral, para a orla da Baía a estratégia era promover o desenvolvimento de atividades náuticas e a implantação de complexos ou empreendimentos de entretenimento e lazer, valorização e/ou requalificação dos espaços e equipamentos de uso público, etc.

Nas diretrizes e propostas específicas, cabe destacar que para o trecho de São Tomé de Paripe à Enseada do Cabrito foi definida a manutenção da horizontalidade da ocupação até a superação de deficiências crônicas de infraestrutura. Para o trecho da Enseada dos Tainheiros à Calçada também foi definida a manutenção das características de horizontalidade da ocupação da Península Itapagipana, para assegurar a preservação das características da paisagem e a visualização de marcos visuais importantes, como a Colina do Bonfim, as praias da Boa Viagem e da Ribeira e a Ponta de Humaitá.

Já para a Orla Oceânica as diretrizes e propostas gerais preconizavam: o incentivo às atividades de serviços, com ênfase em lazer, cultura e turismo, especialmente em hotelaria; melhor aproveitamento dos terrenos para edificação, condicionando a volumetria dos edifícios à garantia da ventilação para o interior da área continental, à continuidade do insolejamento na faixa de praia e à proteção/ampliação da cobertura vegetal; controle sobre a altura das edificações, na primeira quadra próxima ao mar, limitada pela possibilidade de sombreamento da praia no Solstício de Inverno às 16 horas, resguardando a ventilação dos espaços inferiores, etc.

Dentre as específicas destaca-se a ampliação das calçadas à beira-mar, favorecendo a circulação de pessoas e a prática de esportes; controle de novas ocupações informais e recuperação urbana nas áreas de assentamentos de baixa renda; etc.

O artigo 126 definiu que as Áreas de Borda Marítima estavam sujeitas a restrições de gabarito de altura máxima das edificações, cujo objetivo era preservar a paisagem urbana em sua relação com o sítio de implantação da cidade, bem como de possibilitar as condições de aeração adequadas ao conjunto do assentamento urbano na porção continental do território municipal. A altura máxima permitida para as edificações na Área de Borda era de 45 metros, com o máximo de 15 pavimentos (39 metros) na Orla Oceânica, que desde então era a que poderia ter o maior número de pavimentos. Por outro lado, na Orla da Baía o máximo permitido era de 4 pavimentos, com exceção da área do Comércio (45 metros), pois a estratégia para a área era uma intervenção urbanística com a melhoria dos equipamentos urbanos, e maior adensamento com o objetivo de recuperar a atratividade da área.

Desse modo, para a totalidade da Orla da BTS foi estabelecido um gabarito menor em comparação com a Orla Oceânica.

Também foram estabelecidas diretrizes e propostas específicas para as praias enquanto APCP, dentre as quais se destacam: a manutenção de um sistema de controle e da divulgação do grau de poluição das águas; implementação de programas de intervenção, visando à recuperação e conservação, em parceria com outras instâncias de governo e iniciativa privada, ouvida a comunidade envolvida; ordenamento do comércio fixo de praia, com padronização de barracas e desobstrução de áreas para utilização de banhistas; etc.

Para cada trecho de borda marítima o PDDU lista uma série de elementos e recursos a serem protegidos, desde sítios/edificações significativos (mirantes, igrejas, fortes, quartéis, etc.), marcos referenciais (estações ferroviárias, pontes, etc.) e elementos naturais/paisagísticos (praias, enseadas, encostas, etc.) (SALVADOR, 2004).

Observa-se claramente a estratégia de valorizar a Orla Atlântica para o setor turístico a partir das diretrizes fixadas para este espaço, que previam o incentivo às atividades de serviços, com ênfase no lazer, na cultura e no turismo, especialmente em hotelaria. Havia diretrizes diferenciadas para cada orla (e de fato deve haver, já que são espaços distintos), no que se refere a gabarito e padrão de ocupação, o que acentuava a segregação já existente nas duas orlas. A questão é se esta diferenciação agravava a segregação ou visava amenizá-la. A primeira opção parece mais provável. Além disso, mais uma vez, estava na agenda desta gestão o ordenamento do comércio das barracas na praia.

O PDDU/2004 emergiu de um contexto no qual ocorria um dinamismo que contribuía para a reconfiguração da estrutura urbana do polo metropolitano. Como o território de Salvador já se encontrava quase plenamente urbanizado, passou-se a ocupar algumas áreas ainda livres, apostando na intensificação do uso do solo através de um intenso e acelerado processo de densificação e verticalização que atingiu especialmente a Orla Atlântica (CARVALHO; PEREIRA, 2014).

Conforme analisam Carvalho e Pereira (2014), para o sucesso da estratégia era necessário modificar as normas de uso do solo e das edificações, que passaram a ser buscados através da coalisão de interesses privados numa estreita, explícita e suspeita articulação com a gestão local, justificada com o discurso do empreendedorismo urbano. Acrescentam que essa articulação culminou com a aprovação do novo PDDU em 2004, gestado e orientado para os interesses do mercado imobiliário, flexibilizando e alterando normas, modificando os parâmetros construtivos e elevando o gabarito na “área nobre” da cidade: a Orla Atlântica.

Nestes mecanismos, merece destaque a utilização do TRANSCON de maneira indiscriminada, instrumento urbanístico que cria a transferência do direito de construir, sem o mapeamento e controle das áreas cujos direitos poderiam ser transferidos (áreas doadoras) para outras áreas (áreas receptoras) (CARVALHO; PEREIRA, 2014). Isso possibilitou a realização de qualquer operação neste sentido, que significa uma espécie de licença para transgredir qualquer norma restritiva, como adverte Sampaio (2010).

Em 2005 a prefeitura de Salvador, na gestão João Henrique (2005-2008), do PDT⁸⁷, buscou a adesão ao **Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla)**, através de sua equipe, conhecendo os pressupostos teóricos e metodológicos deste projeto por meio de um evento realizado pela Coordenação Estadual do Gerenciamento Costeiro, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) (SOUZA, L. et al., 2007).

Em 2007, por intermédio da Superintendência de Meio Ambiente (SMA), o município assinou o termo de adesão do MMA. Foram realizadas reuniões periódicas com a SMA, a Secretaria de Planejamento do Município (SEPLAN), a Coordenação Estadual e a GRPU/BA (SOUZA, L. et al., 2007).

Entretanto, o município não prosseguiu com as reuniões, embora tenha havido a tentativa de dar prosseguimento ao processo por parte da GRPU, da Coordenação Estadual e do MMA, porém, sem êxito. O MMA permaneceu aguardando uma posição definitiva do governo municipal para reiniciar o projeto (SOUZA, L. et al., 2007).

Em seguida, outras ações na orla municipal indicavam o afastamento do governo local em relação aos pressupostos do Projeto Orla, já que estavam em desacordo com este e com outras normas que regulamentam o espaço costeiro, nas diversas escalas (SOUZA, L. et al., 2007).

Assim, o município de Salvador não concretizou sua adesão ao Projeto Orla e continuou intervindo na Orla Marítima em descompasso com a legislação incidente e de forma fragmentada, pois não considerava toda a dimensão territorial da orla, assim como todos os problemas existentes.

⁸⁷ Na primeira gestão (2005-2008) João Henrique foi candidato pelo PDT, mudando-se em 2006 para o PMDB. Na segunda gestão (2009-2012) mudou-se para o PP (NASCIMENTO, 2007; RELAÇÕES, 2016).

Concomitantemente ao processo de adesão ao Projeto Orla, estava sendo iniciado pelo prefeito João Henrique o **Projeto de Revitalização e Ordenamento das Barracas de Praia de 2005**. No período o Governador do Estado era Paulo Souto (2003-2006), do PFL. Não houve cooperação entre as esferas e mais uma vez, as principais normas que estabeleciam a participação social, o planejamento e a gestão democrática, a cooperação entre as esferas nas ações na Zona Costeira e na Orla Marítima, não foram seguidas: PNGC, Estatuto da Cidade, Projeto Orla, Decreto nº 5.300/04, etc.

Conforme já mencionado, o prefeito foi eleito com uma proposta de governo participativo, tanto que o slogan da gestão era “Prefeitura de Participação Popular”, mas as ações no planejamento e na gestão pública mostraram um governo alheio à participação. Como a maioria dos governos anteriores, a participação não passou de mera retórica eleitoral, com a política local sendo marcada pela falta de investimento em participação, pois os conselhos de gestão mesmo presentes não conseguiam definir suas políticas (NASCIMENTO, 2008).

No período a relação entre os governos estadual e municipal era de instabilidade política e de desestruturação do Poder Municipal. O prefeito foi eleito para o 1º mandato pelo PDT, em aliança com o PSDB, mas rompeu com o partido em 2006 para apoiar Jaques Wagner e repactuar a gestão com o PT e seus aliados. Assim, ingressou no PMDB pelo qual se reelegeu vencendo o próprio PT na disputa eleitoral de 2008. No segundo mandato, rompeu com o PMDB e ingressou no PP como forma de se reaproximar do governo estadual (RELAÇÕES, 2016).

O projeto previa intervenções em toda a orla municipal: Atlântica, Baía de Todos os Santos e nas ilhas. Estava sendo patrocinado por empresas de bebidas, que teriam exclusividade na comercialização de suas marcas nos equipamentos instalados nas praias, por determinado período. Previa a reforma e construção de 527 equipamentos, denominados barracas de praia, para a prestação de serviços de bar e restaurante nas praias municipais (SOUZA, L. et al., 2007). Portanto, era um projeto que intervia somente nas barracas de praia, conforme se evidencia a partir do seu próprio nome, desconsiderando os demais aspectos existentes na orla (aspectos paisagísticos, sociais, ambientais, patrimoniais, etc.).

É importante mencionar que não havia um projeto no sentido *strictu* do termo (com memorial descritivo, objetivos, metodologia, etc., diferentemente dos planos/projetos que foram analisados até aqui), mas apenas algumas plantas que indicavam a localização dos equipamentos na orla municipal, razão pela qual não se conhece seus pressupostos, objetivos ou estratégias.

Quando este projeto estava sendo executado, já com algumas barracas construídas e reformadas, as obras foram paralisadas pela 13ª Vara da Justiça Federal da Bahia, em razão de Ação Civil Pública. Já tramitava na 13ª Vara Federal a ação ordinária n.º 2004.33.00.010791-4 e a ação cautelar n.º 2004.33.00.005836-6, ajuizadas pela União e também relacionadas às obras de construção

e reforma de barracas de praia, durante a gestão de Antônio Imbassahy (SOUZA, L. et al., 2007; SOUZA, L., 2014).

Dentre os problemas que embasaram a ação estavam a ausência de anuência da União, através da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU-BA); a ausência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) nos termos da legislação em vigor (art. 225, parágrafo 1º inciso IV da Constituição Federal de 1988) e a ausência de discussão do projeto com a sociedade ou na Câmara de Vereadores. Tal fato motivou o Ministério Público Federal (MPF), na mesma direção da GRPU, a propor, em 19 de outubro de 2006, a Ação Civil Pública que culminou com a abertura do processo nº 2006.33.00.016425-0, que tramita pela 13ª Vara da Justiça Federal da Bahia, em função da agressão ao meio ambiente e ocupação irregular da área de praia, tendo como réus o Município de Salvador, o Instituto do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Superintendência do Meio Ambiente do Município de Salvador (SMA) (SOUZA, L., 2014).

Portanto, evidencia-se o pacto da prefeitura com os agentes do capital privado para a implementação do projeto. A contrapartida seria um contrato de fidelidade com as empresas, com a garantia da exclusividade da distribuição de seus produtos segundo cada ponto comercial (SOUZA, L., 2014).

Em março de 2006, cerca de um ano após o citado projeto da prefeitura, o Governo do Estado ainda na gestão do governador Paulo Souto iniciou as ações no denominado **Corredor Turístico Amaralina/Armação**. Vale ressaltar que esta denominação de “Corredor Turístico” surgiu da necessidade de realizar uma intervenção no Largo das Baianas em Amaralina. Como havia um atrativo turístico natural, considerou-se válido denominar a área que abrange do Largo das Baianas, a Pituba, Jardim dos Namorados até Jardim de Allah; e depois de Armação até o Aero clube com a Boca do Rio, de Corredor Turístico. O Governo do Estado adquiriu recursos de emenda parlamentar e aplicou neste trecho, estando essa denominação também relacionada à justificativa para a captação destes recursos (B. L. servidor da CONDER, 2016). Portanto, não existe um plano ou projeto específico do Corredor Turístico, mas diversas ações de gestões diferentes para a área assim denominada.

A intervenção previa a urbanização de um trecho de 5,5 km entre Amaralina e Armação, com a implantação de calçadas, praças, jardins, arborização, quiosques, escadas, rampas de acesso às praias e estacionamentos, sob responsabilidade de execução da CONDER, num custo aproximado de R\$ 23,5 milhões (FONSÊCA, 2006).

A obra fazia parte da segunda fase do PRODETUR/NE-II e foi dividida em três etapas, sendo a conclusão da primeira prevista para o final daquele ano, abrangendo o trecho do Largo das Baianas até Jardim de Allah. A segunda etapa contemplaria o trecho do Quartel do Exército em Amaralina até o

Largo das Baianas. Já uma terceira etapa compreendia o trecho entre Jardim de Allah e o Aero clube, na Boca do Rio (FONSÊCA, 2006).

A ordem de serviço foi assinada juntamente com o prefeito João Henrique. Era ano eleitoral e o governador não foi reeleito. Na época houve rumores acerca do papel coadjuvante da prefeitura, mas o projeto conceitual era de autoria da FMLF⁸⁸, que foi complementado pela CONDER, que assumiu a responsabilidade da obra, e frisou-se no discurso que as administrações estadual e municipal trabalhavam conjuntamente em prol da cidade (FONSÊCA, 2006, SOUZA, L., 2014). Mas o fato é que as esferas de governo atuavam de maneira descoordenada, sendo esta uma cooperação atípica, já que neste mesmo período a prefeitura tocava o Projeto de Revitalização e Ordenamento das Barracas de Praia. Assim, coube à prefeitura organizar o sistema viário, padronizar as barracas e cuidar da iluminação pública (FONSÊCA, 2006).

O presidente⁸⁹ da CONDER destacou no período que o projeto não contemplava a poluição dos rios Camarajipe (Praia do Costa Azul), rio das Pedras (Praia da Boca do Rio) e rio Jaguaribe (Praia de Jaguaribe), e frisou que este era um problema que deveria ser solucionado quando da construção de um novo emissário submarino. Seria assinada uma ordem de serviço para a despoluição do rio das Pedras pelo governador Paulo Souto. Quanto ao rio Camarajipe, o presidente destacou que era um grande problema a ser resolvido pela Embasa (FONSÊCA, 2006).

Isso demonstra uma negligência para com a poluição dos rios e do mar em Salvador, que geralmente é tratada em segundo plano. Por outro lado, as intervenções em infraestrutura e equipamentos turísticos, principalmente as barracas de praia, sempre foram priorizadas, esquecendo-se que a qualidade das águas do mar, bem como a limpeza do espaço, são fatores importantes na escolha dos banhistas e dos turistas por determinadas praias em detrimento de outras.

Abrindo um parêntese, vale destacar que as classes de alta renda que residem em determinados bairros ricos da cidade, não parecem se preocupar com a poluição das praias e do mar nos arredores de suas residências, já que não utilizam estas praias para o lazer e a recreação. Conforme demonstrou Sousa (2010), os agentes imobiliários acreditavam que a população dos novos empreendimentos nos bairros da Pituba e de Armação não utilizariam as praias locais e se deslocariam para praias distantes (Stella Maris, Praia do Flamengo), até mesmo em outros municípios, como Lauro de Freitas, em busca de melhores opções de lazer e recreação. O mar servia, conforme este grupo, apenas como vista, como valor paisagístico, para agregar valor imobiliário, sendo que os compradores

⁸⁸ O projeto era de autoria do arquiteto argentino Daniel Colina, contratado pela FMLF, mas no projeto não consta a coautoria da prefeitura (FONSÊCA, 2006).

⁸⁹ O presidente da CONDER era Mário Gordilho (FONSÊCA, 2006).

adquiriam os imóveis por este motivo. Isso demonstra como a vista para o mar é muito bem explorada pelo setor imobiliário nos lançamentos de imóveis na Orla Atlântica.

Retomando, cita-se que as características do modelo de gestão estadual estavam próximas do modelo empreendedorista, já que a estratégia adotada por seu grupo político, desde a década de 1990, era consolidar a cidade como roteiro turístico, fornecendo para isso os requisitos necessários e exigidos pelos financiadores para torna-la competitiva. O próprio fato da definição de um “corredor turístico” expressa esta intenção.

As ações do Estado no Corredor Turístico seguiam as diretrizes e regras do PRODETUR/NE-II, que conforme já expresso, previa uma metodologia participativa e tratava o quesito cooperação intergovernamental de maneira tímida. Diante da ausência de dados, não se pode afirmar se nesta ação houve a participação da população de fato. Novamente, não foram seguidas as diretrizes do PNGC e do Projeto Orla.

Na gestão do governador eleito Jaques Wagner (2007-2014), do PT, dar-se-á continuidade às ações no Corredor Turístico. Em 2007 foi elaborado por esta gestão o **Projeto Executivo de Revitalização Urbana da Orla Marítima de Salvador: Corredor Turístico Amaralina-Pituba-Armação**⁹⁰, que se tratava de imagens ilustrativas, sem detalhamentos técnicos, memorial descritivo, objetivos, justificativa, etc., não havendo informações sobre sua execução. Previa intervenções na orla entre Amaralina e Jardim de Allah. O projeto também fazia parte do PRODETUR/NE, com financiamento do BID e do BNB (CONDER, 2007). Na seção 4.1 serão detalhadas as ações recentes do estado neste espaço.

O **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador de 2008** (PDDU/2008), instituído pela Lei nº Lei nº 7.400/2008, na gestão do prefeito João Henrique, estabeleceu diretrizes básicas para o planejamento e o gerenciamento costeiro municipal, que constam num capítulo específico: “*Do Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Costeiros*” (capítulo II, seção V).

Dentro da abordagem desta pesquisa cabe mencionar que o art. 30 destaca que o planejamento e o gerenciamento costeiros municipais devem ser orientados pelas políticas nacionais e estaduais de gerenciamento costeiro. O artigo 31, dentre outras especificidades, traz à tona o princípio da cooperação entre as esferas governamentais, enfatizando a sua necessidade nas ações: “*articulação com os demais níveis de governo para a gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira [...]*” (inciso I). No Planejamento Ambiental, o artigo 35 estabelece que o Plano Municipal de Meio Ambiente terá como conteúdo mínimo, dentre outros, o planejamento e o gerenciamento costeiro (inciso VI).

⁹⁰ Também era da autoria do arquiteto Daniel Colina.

Há também as diretrizes para a Área de Borda Marítima (subseção IV do capítulo III), sendo esta dividida em dois ambientes distintos (Borda da Baía de Todos os Santos e Borda Atlântica), que por sua vez se subdividem em 12 trechos no território municipal, conforme artigo 235. Os artigos 236 e 237 fixam as diretrizes estratégicas e as regras específicas para a Borda da Baía de Todos os Santos e para a Borda Atlântica, respectivamente, assim como para seus trechos, incluindo o limite de gabarito de altura das edificações, recuos, etc.

O PDDU/2008 permite a utilização de potencial adicional construtivo exclusivamente mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir nas áreas de Borda Marítima até o limite correspondente ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM).

O plano estabeleceu gabarito de altura das edificações variado, tanto na Orla Atlântica quanto na Orla da Baía de Todos os Santos. Nesta, a altura máxima de uma edificação poderia chegar a 51 metros (somente na área do Comércio), a 45 metros (em poucas localidades) e a 12 metros, que predominava em sua maioria, principalmente no Subúrbio Ferroviário, além da permissão para a utilização de potencial adicional construtivo. Já na Orla Atlântica eram permitidas edificações de até 60 metros, predominando o gabarito de 45 metros de Amaralina/Pituba até Patamares, assim como era permitido o uso de potencial construtivo.

Para a porção insular do território municipal, o PDDU/2008 definiu as ilhas como integrantes da APA da Baía de Todos os Santos (art. 220), estabelecendo restrições de ocupação, controle dos assentamentos existentes, medidas de conservação ambiental, dentre outras restrições.

Portanto, constata-se que assim como o PDDU/2004, o PDDU/2008 detinha a mesma estratégia de verticalização e valorização da Orla Atlântica, área nobre da cidade, agravando assim a segregação já existente, estimulando características diferenciadas de ocupação para cada orla, produzindo-se um espaço dual. A permissão para a utilização de potencial construtivo por este plano contribuiu para a exacerbação da verticalização nesta porção da orla, com o consequente sombreamento das praias em algumas localidades, além da sobrecarga na infraestrutura urbana, com todos os problemas decorrentes, já que esta verticalização não foi acompanhada pelo aumento no provimento da infraestrutura, sendo que a existente teve que comportar este acréscimo brusco na demanda.

Por fim destaca-se que a polêmica revisão deste Plano Diretor, ocorrida numa madrugada do final do ano de 2007, foi centrada na liberação do gabarito da orla e em outros interesses do capital imobiliário, gerando uma “sobrevalorização” de terrenos já valorizados que eram mantidos ociosos por grandes proprietários, pouco se preocupando com o conjunto e com o “resto” da cidade (CARVALHO; PEREIRA, 2008). Este episódio da revisão do PDDU deixou evidente que o governo municipal não estava empenhado em promover uma inversão de prioridades, conforme havia prometido na

campanha, diante das opções feitas em favor da manutenção da promoção de um modelo de desenvolvimento excludente, que privilegiava o setor imobiliário (NASCIMENTO, 2008).

Em 2010 foram anunciadas as obras de **Revitalização e Requalificação da Orla da Ribeira** na gestão do governador Jaques Wagner. O projeto fazia parte das obras de Requalificação da Zona Turística da Baía de Todos os Santos, que integrava o PRODETUR/NE-II. A previsão orçamentária para a aplicação na BTS era de aproximadamente US\$ 85 milhões (R\$ 200 milhões). O projeto completo previa a melhoria da infraestrutura náutica da BTS, com a construção e recuperação de atracadouros, píeres e terminais hidroviários, paisagismo, pavimentação, recuperação de passeio, implantação de ciclovia, instalação de equipamentos urbanos, construção de praças e de quadra poliesportiva, sinalização, iluminação pública, etc. (CONDER, 2012; REQUALIFICAÇÃO, 2013).

Para as obras de revitalização e requalificação da orla da Ribeira foi destinada uma quantia de cerca de R\$ 6 milhões, reunindo recursos próprios do Estado e do Ministério do Turismo (ver figura 10). As intervenções compreendiam a borda marítima do Cais da Ribeira, o trecho entre o Saveiro Clube da Bahia e o Clube Social do Bogari e foram executadas pela CONDER. Foram executadas obras de paisagismo, pavimentação asfáltica, construção de praças e de quadra poliesportiva, instalação de equipamentos urbanos, ciclovia, sinalização e iluminação pública (CONDER, 2012). As obras incluíram melhorias no Porto dos Tainheiros, na Praça General Osório, no Largo da Ribeira, na Ponta da Penha, além da Praia do Bogari (RIBEIRA, 2014).

Figura 10 – Obras de “Revitalização e Requalificação” do governo do estado da Bahia na orla da Ribeira – 2010



Fonte: Arquivo pessoal, 2016. Nota: Mesmo após a conclusão, atualmente as placas (pichadas) ainda não foram retiradas do local.

A intenção do governo do estado era tornar a zona turística de maior potencial náutico da BTS uma das principais regiões do turismo baiano, ampliando sua projeção internacional. Nas palavras do Secretário de Turismo do Estado: *“Estamos redescobrimo a Baía de Todos os Santos e queremos transformá-la num distrito turístico cultural que envolve desde a implantação de estruturas físicas a*

melhorias socioculturais”. Conforme o secretário “o projeto foi pensado a partir de três princípios: mobilidade sustentável, revitalização urbana com sentido de vizinhança e proteção ambiental dos recursos naturais” (CONDER, 2012, s/p.).

A previsão para conclusão das intervenções quando a obra foi anunciada no dia 29 de março de 2010 era de um ano, mas não foi concluída no tempo previsto, gerando revolta por parte da população, em razão dos entulhos nas ruas e dos tapumes fechando uma das praças, já que a obra foi paralisada gerando grandes transtornos para a população. Na época a CONDER informou que o motivo da paralisação era por necessidade de adequações no projeto. Além disso, outra questão levantada pelos moradores foi de que a obra, mesmo não tendo sido concluída, já apresentava problemas que necessitavam de reparos (ROCHA, 2011; PEREIRA, T., 2012). A conclusão da obra ocorreu em 2014 e não contou com cerimônia de inauguração.

Em consulta à CONDER informou-se que a intervenção na orla da Ribeira foi pensada pela SEDUR e pela FMLF, que a partir de um entendimento, dividiram a orla em 4 trechos. O trecho 1 (do Clube dos Saveiros até o Bogari) e o trecho 4 (no final, até a Praça Divina) ficaram sob responsabilidade do Estado e os trechos 2 e 3 ficaram com a prefeitura. A Companhia executou o trecho 1 e havia um projeto para o trecho 4, já licitado para a implementação de calçadão, ciclovias, ruas, etc. Entretanto, a prefeitura iniciou o projeto de uma praça na área de um antigo galpão desativado (na gestão João Henrique), na área limdeira ao trecho a cargo da CONDER, e para isso, precisou utilizar a área de intervenção desta, como área de manejo, para seus equipamentos. A Companhia já havia licitado a obra, colocado placas e iria iniciar, mas diante disso, houve um entendimento de recuar e de paralisar para que a prefeitura concluísse a sua obra, para em seguida dar continuidade às obras do estado. Neste intermédio, houve o vencimento do contrato e uma série de questões, tendo o órgão estadual que realizar uma nova licitação. Mais recentemente foi realizado um acordo com o município, que pediu que a CONDER incluísse uma rua em seu projeto (Rua Santa Fé), trecho que atualmente está em execução. Os trechos 2 e 3 foram concluídos recentemente pela prefeitura (do Clube do Bogari até a Praça Divina) (SC, servidor da CONDER, 2016).

Do exposto, constata-se os resultados da falta de diálogo dos os entes subnacionais neste caso da orla da Ribeira: atraso nas obras, vencimento de contratos, necessidade de um novo processo licitatório, etc. Houve o diálogo inicial, na divisão dos trechos, mas a prefeitura inviabilizou a execução das obras do estado. No final houve um novo diálogo, mas para incluir áreas ao projeto da CONDER, que a prefeitura não havia intervindo. Nestas desavenças, a população foi a principal prejudicada, tendo que conviver com os transtornos durante o período.

O diálogo com a população foi novamente inexistente e as principais normas sobre planejamento e gestão costeiros não foram seguidos.

Vale aqui ressaltar que não foi disponibilizado o projeto completo da orla da Ribeira, com memorial descritivo, objetivos, plantas, etc., somente informações superficiais acerca do mesmo, dificultando o desenvolvimento da pesquisa, diante da necessidade de se ter que juntar informações dispersas para tentar se aproximar da realidade, o que acaba comprometendo os resultados da pesquisa. Ou seja, o próprio Estado que financia a pesquisa científica omite informações, comprometendo assim a sua qualidade e fidedignidade dos resultados. A população arca com as despesas de todas as ações e intervenções públicas, mas alguns gestores não prestam contas à sociedade, ainda persistindo uma cultura retrógrada na gestão pública.

A **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador** de 2012 (LOUOS/2012), Lei nº 8.167/2012, foi instituída na gestão João Henrique, alterando os limites da Área de Borda Marítima assim como algumas restrições estabelecidas pelo PDDU/2008 para esta área.

Esta lei define índices urbanísticos, recuos, gabarito, etc. específicos para a Área de Borda Marítima. O artigo 148, que define as normas para a implantação de hotéis de turismo, estabelece que estes, na Área de Borda Marítima, poderão ultrapassar o gabarito de altura das edificações em até 50%, atendidas as seguintes restrições:

- a) a altura do empreendimento não poderá causar nenhum sombreamento nas faixas de areia das praias próximas, no solstício de inverno, a partir das 11:00h (onze horas) pela manhã até às 13:00h (treze horas) pela tarde nos trechos 6, 7 e 8 e a partir das 9:00h (nove horas) pela manhã até às 15:00h (quinze horas) pela tarde nos trechos 9, 10, 11 e 12, devendo ser apresentado estudo de projeção das sombras, realizado sobre cartas solares, detalhado para todo o dia mencionado, quando da solicitação do licenciamento (SALVADOR, 2012a).

Com tais regras seria possível a construção de edifícios para uso hoteleiro, com até 27 andares (cerca de 70 metros⁹¹), que poderiam ser construídos a até 100 metros das praias, o que provocaria o sombreamento destas (SALVADOR, 1988; SOUZA, L., 2014).

A LOUOS/2012 permite ainda a utilização de potencial adicional construtivo, seja por Outorga Onerosa do Direito de Construir ou por Transferência do Direito de Construir (TRANSCON), ampliando a possibilidade de edificações com gabarito elevado na Orla Marítima.

Além destas, outras disposições do PDDU/2008 foram alteradas pela LOUOS/2012 (art. 152). Assim, como um traço desta gestão, esta lei foi extremamente permissiva para a ampliação de gabarito beneficiando os empreendimentos hoteleiros do setor imobiliário na Orla Marítima. Cabe lembrar que esta lei foi judicializada e teve sua vigência suspensa pelo Tribunal de Justiça neste mesmo ano, por diversas transgressões legais, dentre elas a alteração do conteúdo do PDDU/2008.

⁹¹ Considerando o pé direito mínimo de 2,60m (dois metros e sessenta centímetros) para edificações de permanência prolongada (SALVADOR, 1988b).

Outros episódios reforçam o modelo de gestão empreendedor praticado na gestão João Henrique, comprometido com os interesses privados do capital imobiliário. Em 2010, por exemplo, a prefeitura lançou um conjunto de projetos doados por empresas do setor imobiliário ao município, com o título de “Salvador Capital Mundial”, composto por 22 projetos estruturantes, que propunham um conjunto de intervenções em “pontos estratégicos” da cidade, dentre eles a requalificação da Orla Marítima. Outra ação neste sentido ocorreu em 2011, quando o então prefeito encaminhou à Câmara um projeto de Lei denominada de “PDDU da Copa”, propondo a alteração no PDDU e na LOUOS vigentes, alegando que para receber os hotéis para a Copa, ainda era preciso modificar as regras (CARVALHO; PEREIRA, 2013). Em entrevistas concedidas durante seu mandato, o prefeito expressava o desejo de transformar Salvador numa capital mundial, ou de deixar a orla da cidade igual a de Miami, considerando o capital imobiliário como fundamental para alavancar o crescimento econômico da cidade (SOUSA, 2010; CARVALHO; PEREIRA, 2013). Assim, pode-se afirmar que a gestão João Henrique transformou a cidade num negócio, em sentido estrito. O capítulo 5 contribui com esta análise.

Do exposto até aqui, é possível tecer algumas considerações acerca das estratégias e ações analisadas neste capítulo. No que se refere à preocupação com o espaço costeiro, verifica-se que as ações governamentais na orla de Salvador acompanharam o contexto nacional no que concerne ao tempo em que começaram a ocorrer, mas não acompanharam o contexto normativo, seguindo as diretrizes de conservação ambiental, cooperação, participação, etc., que ocorreram em âmbito nacional.

Quanto à cooperação interfederativa, não foi verificada uma cultura de articulação entre os níveis de governo nas ações de planejamento e de gestão direcionadas direta ou indiretamente para a Orla Marítima de Salvador. No que concerne especificamente aos denominados planos e projetos, de um total de oito, implementados total ou parcialmente, ou que tiveram influência sobre outras ações, somente dois destes contaram com a cooperação entre estado e município, num horizonte de 40 anos: em 1984, quando a questão da cooperação ainda não era exigida legalmente, e em 2006, de maneira muito atípica, pois a prefeitura elaborou o projeto conceitual e o Governo do Estado reelaborou o projeto e executou as obras.

Em relação às questões político-partidárias, houve alternância nos períodos em que os governos estadual e municipal eram da situação ou de oposição partidária. Entretanto, esta variável não deve ser considerada como preponderante para a ocorrência ou não da cooperação, pois nos dois períodos em que esta ocorreu (1984 e 2006) os governos eram de situação e de oposição, respectivamente. No Projeto de Valorização de 1984 os gestores estadual e municipal eram do mesmo partido; já em 2006, no projeto do Corredor Turístico, os governos subnacionais eram de oposição

partidária. Por outro lado, houve períodos em que os governos foram da mesma legenda (cinco ações), mas não houve cooperação (SOUZA, E., 2016).

Ressalta-se que nas ações das esferas subnacionais, ao longo do período citado, não houve qualquer indicação quanto à participação do GERCO/Bahia, criado em 1987, para coordenar as ações no âmbito do gerenciamento costeiro estadual (SOUZA, E., 2016).

Foram verificadas no período destacado somente duas iniciativas de inserir a população nas questões relacionadas à Orla Marítima: no Plano de Estruturação de 1988 e no Plano de Ação de 1991, ambos na escala municipal. Entretanto, não ficou evidenciado se a consulta à população teve rebatimentos sobre os planos, sendo de fato considerada. Dessa forma, destaca-se que em nenhuma destas duas iniciativas pode-se considerar que houve participação no sentido pleno, conforme defendido nesta pesquisa, com base na literatura sobre o tema. Essa constatação expressa a ausência e/ou carência de uma cultura tanto política quanto social de participação no planejamento e na gestão pública. Salieta-se que embora o PRODETUR/NE preconizasse uma metodologia participativa, não houve nas ações específicas para a orla de Salvador, que receberam recursos deste programa, da parte do governo estadual, qualquer iniciativa de discussão com a população.

Em termos de direcionamento, inicialmente as ações foram concentradas na indução da ocupação da Orla Atlântica, até então pouco povoada, favorecendo um padrão de ocupação para as camadas de renda mais elevada. Em seguida, diante do “atrativo natural” existente, foi sendo adotada a estratégia de fomentar as atividades turísticas e de tornar a cidade um roteiro turístico competitivo no cenário nacional e internacional, através do fornecimento de infraestrutura, equipamentos, serviços, etc. para o setor, concentrados na Orla Atlântica, e por meio da flexibilização do ordenamento urbanístico para atender aos interesses do capital privado, sobretudo imobiliário. Não houve uma perspectiva de planejamento e de gestão integrada, que considerasse todos os aspectos presentes no litoral, sejam estes naturais, sociais ou administrativos.

Com relação aos modelos de gestão dos governos, bem como da inclinação destes às orientações do empreendedorismo urbano, Mendes, V. (2006) ressalta-se que em Salvador este contexto ocorreu com certo atraso em relação ao contexto mundial deste modelo de gestão. O mercado dos serviços, dos bens simbólicos e do entretenimento ganha força na capital (através do governo do estado) a partir da década de 1990, com o declínio da predominância da política industrial na RMS. O autor destaca que por meio de uma forte promoção de sua imagem e com a utilização de modelos estratégicos e competitivos de desenvolvimento, será mantida a lógica de reprodução do capital. Por sua vez o governo municipal passa a adotar tais práticas empreendedoristas com mais força a partir de

1997, na gestão do prefeito Imbassahy (MENDES, V., 2006), embora o governo anterior, de Lídice da Mata, tenha elaborado um Plano Estratégico inspirado nas experiências de Barcelona⁹² (IVO, 2000b).

Evidencia-se que a maior parte dos planos e projetos contemplava a porção Atlântica da orla, que dessa forma, recebeu a maior parte dos investimentos, razão pela qual possui melhor infraestrutura e equipamentos urbanos na atualidade. Conseqüentemente, houve a sua valorização pelo setor turístico, pelas classes de alta renda e principalmente pelo capital imobiliário, que atua nesta área com investimentos maciços em empreendimentos hoteleiros, residenciais, etc. de alto padrão, para os *usuários solváveis*, lembrando a denominação dada por Vainer (2012) para os usuários/consumidores de maior poder aquisitivo. Por outro lado, a Orla da BTS ficou praticamente esquecida por grande parte destes projetos e, quando lembrada, foi de maneira muito desigual, se comparada com os investimentos recebidos pela Orla Atlântica⁹³. O capital imobiliário, por sua vez, não tem esboçado o mesmo interesse de investir nesta orla suburbana, onde predominam ocupações irregulares da população de baixa renda. Conseqüentemente, ela permaneceu abandonada e com a infraestrutura precária.

A porção insular foi igualmente negligenciada pelas ações, sendo pouco lembrada, com exceção dos planos diretores, já que a totalidade dos planos ou projetos específicos para a orla não intervinham sobre este espaço.

Portanto, as estratégias, ações e intervenções deste período não seguiram as principais normas e regras definidas para este espaço, direta ou indiretamente, seja o PNGC, o Estatuto da Cidade, o Projeto Orla, o Decreto nº 5.300/2004, etc. por mais diversas que tenham sido as gestões estaduais e municipais.

Após a análise das “ações do passado”, resta agora verificar se as “ações do presente”, principalmente da gestão municipal atual, dita transformadora, seguem o mesmo modo de atuação daquelas, que desconsideravam as principais normas regulamentadoras deste espaço, não seguiam um planejamento em sentido *strictu*, não contemplando, por exemplo, questões como cooperação intergovernamental, participação social, gestão integrada, etc. Este é o assunto do próximo capítulo, que também envolverá a contextualização e análise das estratégias e ações recentes na orla de Salvador, tanto do governo estadual quanto do municipal, com ênfase nas ações deste último.

Finaliza-se este capítulo destacando que foi constatada no levantamento de campo realizado na Fundação Mário Leal Ferreira a existência de uma variedade de ações na forma de planos, programas, projetos, estudos, etc. para a Orla Marítima de Salvador, direta ou indiretamente (quadro 1

⁹² Em 1996 foi realizado em Salvador o II Encontro de Cidades Europeias e Americanas para o Intercâmbio de Experiências de Planejamento Estratégico (MOURA, 1997 apud COMPANS, 2005).

⁹³ A primeira etapa do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de 2013, iniciada em 2013 e concluída em 2016, demonstra claramente esta diferenciação, conforme será destacado no capítulo seguinte.

abaixo). Entretanto, não foram encontradas informações ou detalhamentos suficientes acerca do conteúdo ou da implementação destas, no todo ou em partes, razão pela qual não se procedeu à sua análise nos mesmos moldes das ações até aqui tratadas.

Quadro 1 – Ações propostas para a Orla Marítima de Salvador

Qtd.	Ação/ Ano	Informações
1	Projeto Patamares - 1ª Etapa: memória de 1974	Sem informação
2	Programa de equipamento da orla marítima de 1975	Sem informação
3	Orla setor Boa Viagem - Monte Serrat: anteprojeto do sistema viário e uso do solo e critérios paisagísticos de 1976	Sem informação
4	Orla: Setor Monte Serrat-Boa Viagem de 1976	Sem informação
5	Parque da orla. Salvador de 1977	Sem informação
6	Orla marítima: zoneamento das faixas de banho e esportes de 1977	Sem informação
7	Projeto Orla Marítima: Setor Jardim de Alah - Itapuã (diagnóstico e proposta) de 1977	Sem informação
8	Orla marítima: zoneamento de uso do solo de 1978	Sem informação
9	Zoneamento de uso do solo: Parque da Orla Marítima de 1978	Sem informação
10	Projeto da Orla Marítima: trecho Rio Vermelho de 1980	Sem informação
11	Orla da Barra a Amaralina: estudo da orla de Salvador no trecho compreendido entre a Barra e Amaralina com vistas da ocupação urbana segundo novos parâmetros urbanísticos de 1981	Sem informação
12	Orla da Pituba. Laert Pedreira Neves de 1981	Sem informação
13	Orla de Salvador. Laert Pedreira Neves de 1981	Sem informação
14	Valorização da orla marítima de Salvador: estudo preliminar de 1983	Sem informação
15	Plano da Orla. Paulo Roberto de Souza Rocha de 1986	Sem informação
16	Projeto Orla / Paralela: ações que serão desenvolvidas pela SUTRAM de 1990	Sem informação
17	Plano de vigilância sanitária da orla marítima de Salvador de 1991	Sem informação
18	Barraca de praia: projeto de padronização de 1991	Sem informação
19	Plano de Ação da Península Itapagipana de 1993	Sem informação
20	Orla de Salvador: projeto de valorização de 1999	Sem informação
21	Projetos urbanísticos da Orla de Salvador: corredor turístico Barra / Ondina / Rio Vermelho de 2004	Sem informação
22	Proposta de Requalificação e Implantação das Barracas de Praia da Orla Atlântica de Salvador de 2007	Não executado. A proposta foi apresentada à Justiça como alternativa para as barracas de praia, mas desaconselhada pelo laudo da equipe de peritos e, conseqüentemente, rejeitada.
23	Salvador Capital Mundial: a cidade do nosso futuro de 2010	Tratava-se de um pacote de planos doados por escritórios para o desenvolvimento da cidade na gestão João Henrique com diversas intervenções na Orla marítima. Alguns dos projetos que compunham este pacote foram implementados (Arena Fonte Nova) e outros estão na iminência de serem executados: Linha Viva, Avenida Atlântica (que inclui uma ponte sobre o Parque de Pituaçu).

Fonte: Levantamento realizado na Biblioteca da FMLF, 2015/2016. Elaboração própria.

4 ESTRATÉGIAS E AÇÕES DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NA ORLA MARÍTIMA DE SALVADOR: 2013-2016

Após a análise no capítulo anterior das estratégias e ações do período de 1970 a 2012 na Orla Marítima de Salvador, juntamente com o contexto político-institucional e territorial, serão igualmente neste capítulo analisadas as estratégias e ações direcionadas direta ou indiretamente para a orla de Salvador entre os anos de 2013 e 2016, com ênfase nas ações do primeiro mandato da gestão do prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto (ACM Neto) (2013-atual)⁹⁴, do Democratas (DEM), principalmente no que se refere ao Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013⁹⁵ deste governo, com o estudo dos trechos de orla da Ribeira, da Barra e do Rio Vermelho, nos quais foram destacados e caracterizados os principais aspectos presentes nas intervenções, a participação social na elaboração e no acompanhamento das obras e o grau de satisfação da população receptora e usuária dos espaços em relação à requalificação implementada. Este período é considerado, para efeitos desta pesquisa como “ações do presente”, correspondendo à implementação da 1ª etapa do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador.

4.1 Ações recentes do Governo do Estado no Corredor Turístico

Em 2013 foi autorizado pelo governador Jaques Wagner o início da segunda etapa das obras de **Requalificação da Orla Atlântica de Salvador – Corredor Turístico Amaralina/Jardim de Allah**, no trecho do Jardim dos Namorados, inauguradas em julho de 2014. O projeto, que faz parte do PRODETUR/NE, foi coordenado pela SETUR/SUINVEST e executado pela CONDER, tendo como agente financeiro o BID e o BNB (CONDER, 2013; 2014).

⁹⁴ Prefeito reeleito para o período 2017-2020.

⁹⁵ É importante destacar que esta ação da prefeitura tem recebido diferentes denominações ao longo deste período, tanto por parte da própria administração quanto por parte da mídia e da população. Por vezes, se referem a “Projeto de Requalificação da Orla de Salvador” ou a “Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador”, sendo ainda que para cada trecho foi elaborado um projeto separadamente, contendo outras denominações. Nos documentos oficiais da prefeitura diferentes denominações são empregadas. Entretanto, para efeitos de homogeneização do tratamento a esta ação da prefeitura e conforme a discussão realizada e o entendimento expresso nesta pesquisa acerca do tema, o termo que mais se adequa é o de programa.

O valor investido foi de R\$ 6,8 milhões, oriundos dos governos federal e estadual, fruto de um convênio firmado entre a SETUR e o Ministério do Turismo (MTur) (CONDER, 2013; 2014). Houve então a cooperação entre a esfera estadual e a federal, mas não com a gestão municipal.

O projeto previa a requalificação de cerca de 2,5 quilômetros do trecho do Quartel de Amaralina até a Praça João Amaral, assim como os acessos às praias, reforma e ampliação do calçadão na orla da Pituba, a recuperação dos trechos do Jardim dos Namorados e do Jardim de Allah, o alargamento da ponte do Rio Camarajipe, aumentando uma faixa no sentido Itapuã e a implantação de ciclovia. Além disso, foi realizada a modificação do traçado viário, a reforma das três quadras poliesportivas, nova balaustrada, instalação de mobiliário e equipamentos de apoio aos banhistas, reconstrução da sede da Colônia de Pesca, sinalização, paisagismo, drenagem e pavimentação, etc. (CONDER, 2013; 2014).

No discurso, o governador frisou que o esforço conjunto tinha como objetivo devolver a beleza à orla e aumentar a autoestima da população soteropolitana. O prefeito seguiu a mesma direção, destacando que os investimentos eram importantes e trabalhava-se em conjunto com os governos estadual e federal (CONDER, 2013; BAHIA, 2013). Entretanto esta atuação conjunta permaneceu somente no discurso, já que não foram evidenciadas qualquer iniciativa de cooperação entre os governos estadual e municipal.

Evidencia-se o discurso do governo em aumentar a autoestima da população e de deixar a orla bela, enquanto justificativa para as intervenções realizadas, cujo principal objetivo é fornecer as condições para atrair turistas, conforme preconiza o PRODETUR/NE. Assim, verifica-se a continuidade da estratégia estadual de alavancar o turismo na cidade, sendo a orla o principal atrativo.

No dia 14 de junho de 2013 foi concedida a licença ambiental à CONDER, pela Diretoria Geral de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (DGA) vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (SEMUT) através da Portaria nº 102/2013, para a execução da 2ª etapa das obras de urbanização da Orla Atlântica de Salvador - Corredor Turístico Amaralina/Armação (SALVADOR, 2013f).

Uma terceira etapa previa a reparação da infraestrutura em trechos da orla que já haviam sido inaugurados há cinco anos, com investimento de R\$ 3,7 milhões, como na Praça João Amaral, em Amaralina, e na recuperação de calçadões e encostas afetados pela ação das marés, além da requalificação de passeios, parte da balaustrada e inserção de dispositivos de acessibilidade (CONDER, 2013).

Atualmente estão sendo executadas pelo Governo do Estado as obras de **Requalificação Urbana do Corredor Turístico – Orla Marítima de Salvador, de Amaralina ao Jardim de Alah**, no

trecho de Jardim de Allah, por intermédio da CONDER (órgão executor), SEDUR e SETUR (ver figura 11).

Figura 11 – Obra do governo do Estado da Bahia na orla de Jardim de Allah - 2016



Fonte: Arquivo pessoal, 2016.

As informações a seguir foram coletadas em entrevistas junto ao órgão. Trata-se de um projeto de urbanização, que contempla pavimentação, melhoria na iluminação, implantação de uma ciclovia, piso tátil para deficiente visual, paginação de piso, manutenção do estacionamento, parque infantil, equipamentos de ginástica, quiosques de coco no mesmo padrão da obra limdeira da prefeitura, calçadão com alvenaria, contenção para o coqueiral, alargamento do calçadão para o alargamento de uma faixa da via, aumentando-se assim para 3 faixas de rolamento no sentido aeroporto. Haverá ainda a desapropriação na frente de alguns estabelecimentos na área limdeira à avenida para alargar a 3ª faixa no sentido Pituba, pois existe o projeto da prefeitura de fazer o BRT nesta área. Esta última questão demonstra a existência de um certo diálogo com o município, no sentido de se integrar-se com o planejamento municipal.

Com relação à ciclovia, informou-se que esta passará por dentro do coqueiral e integrar-se-á com o trecho que passou por intervenções pela prefeitura. Inicialmente, a ciclovia seria em madeira de eucalipto, por solicitação do IPHAN, por se tratar de uma área de preservação ambiental e de tombamento paisagístico. Mas a CONDER avaliou que o material não seria durável, dialogando com aquele órgão sobre uma possível substituição da estrutura. O IPHAN então não considerou haver problemas em acatar a proposta de substituição do material para o concreto, que é um material durável e que não afetaria a área, já que o projeto obedece às normas, não houve supressão dos coqueiros, respeitou-se a drenagem, etc.

Informou-se que a obra aproveita o espaço de um caminho que os pedestres utilizavam, para não ter que suprimir vegetação. Do contrário, como na área não há espaço para o calçadão e a ciclovia, a contenção teria que ser maior, para aumentar uma 3ª faixa na via. Na época o IPHAN aprovou que o calçadão fosse executado conforme proposto pelo projeto. Cita a existência de um discurso e da repercussão social por conta desta ciclovia, mas destaca que a CONDER teve o cuidado de não suprimir vegetação, nem coqueiros, utilizando-se o caminho existente e, dessa forma, o projeto foi aprovado pelo IPHAN.

O recurso é proveniente do Governo Federal, via Caixa Econômica Federal (CEF). A obra foi licitada juntamente com a obra das escadarias da Pituba (que ainda será iniciada), sendo que o valor corresponde a cerca de R\$ 4 milhões.

Além dessa, informou-se que também encontra-se em execução pelo Governo do Estado as obras de **Ampliação e Recuperação da ponte sobre o rio Camarajipe**, no Costa Azul, para a qual foi realizada uma licitação separadamente, ficando a cargo de outra empresa. Porém, o contrato de repasse foi o mesmo. Dividiu-se com a Caixa em duas licitações porque a obra da ponte exige uma competência técnica específica da empresa executora, maior que uma obra de urbanização.

Está prevista para 2017 a conclusão das obras do trecho em Jardim de Allah, que está sendo priorizada por ser uma área de maior utilização pública. Na Pituba, a intervenção será apenas em demolição e a reconstrução das escadarias já existentes, além da inserção de rampas para deficiente e melhoria da acessibilidade, deficiente no local. A empresa executora é a mesma em Jardim de Allah e na Pituba.

Do exposto, evidencia-se que não há uma preocupação por parte desta obra com aspectos mais abrangentes. As intervenções do Estado no Corredor Turístico, assim como as demais citadas, se preocupam em dotar a orla de infraestrutura viária, de equipamentos de apoio ao lazer e ao turismo.

Mesmo que faça parte do PRODETUR/NE, que possui metodologia participativa, não foi mencionada a participação da população nesta ação. Ressalta-se que a área de intervenção em Jardim de Allah era bastante utilizada para práticas de massoterapia e por muitos vendedores de coco nos quiosques, que questionaram a falta de local para exercerem suas atividades após o início das obras, e o oferecimento de garantia para o retorno ao espaço após a conclusão destas. A CONDER informou que a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP) ficaria responsável pelo remanejamento destes trabalhadores para outros locais nas proximidades, bem como após a obra (SECRETARIA, 2016). Isso demonstra a carência de diálogo com os setores sociais nestas intervenções.

4.2 Antecedentes e Contextualização do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013

A gestão do prefeito ACM Neto iniciou-se com a promessa de reestruturar a cidade, e nesta, a Orla Marítima, sobretudo em função dos impasses anteriores com a Justiça, do abandono e da degradação em que a orla se encontrava, já que a gestão do prefeito João Henrique encerrou-se sem executar qualquer ação de recuperação neste espaço após a remoção das barracas de praia.

Cabe ressaltar que o início da gestão ACM Neto coincidiu com a véspera dos grandes eventos mundiais: a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, ocorridas em junho destes anos, nos quais Salvador foi cidade-sede dos jogos, além dos Jogos Olímpicos de 2016. Havia então o interesse e a urgência em fornecer a infraestrutura adequada, recuperando, requalificando e produzindo espaços na cidade para receber estes eventos, estando dentre estes espaços a orla, um dos principais atrativos turísticos de Salvador.

Vale destacar que para que a cidade esteja apta a ser uma das cidades-sede destes eventos, é necessário atender a uma série de recomendações e exigências realizadas pelas entidades organizadoras, principalmente a FIFA, no que se refere à infraestrutura, ou seja, deve seguir-se o “padrão FIFA”. A justificativa utilizada pelos gestores para o enorme aporte de recursos que é gasto em infraestrutura para atender especificamente a estes eventos é o “legado das obras para a cidade”, além da geração de emprego e da movimentação da economia. É importante notar que estão presentes os principais elementos basilares do modelo estratégico de planejamento: grandes eventos, infraestrutura necessária, geração de emprego, renda e promoção da atratividade da cidade, assim como ocorrera em Barcelona em 1992, cenário perfeito para o desenvolvimento das estratégias de acumulação flexível do capital privado.

Antes mesmo do início do mandato, o prefeito logo estabeleceu algumas alianças com o setor empresarial, demonstrando a sua inclinação para uma gestão neoliberal e empreendedorista, o que pode ser evidenciado a partir de algumas notícias veiculadas pela mídia soteropolitana:

[...] O futuro prefeito causou suspense ao comunicar, no encontro promovido pelo Lide Bahia, que a nova secretaria de Desenvolvimento, Turismo e Cultura será comandada por um representante da iniciativa privada, com perfil empreendedor [...]. Mas a notícia agradou em cheio os empresários. Ao criar a nova secretaria, Neto explicou que buscou inovar em duas frentes: promover o turismo e a cultura como elemento motriz para o empreendedorismo e a economia criativa, de um lado, e criar uma estrutura capaz de atrair investimentos e fomentar negócios. Daí a opção, explicou o democrata, de escolher um executivo da iniciativa privada para comandar a pasta [...]. ACM Neto também reafirmou o compromisso assumido durante a campanha de instalar uma agência de negócios, a Salvador Negócios,

que terá a função de atrair investimento e “vender” a cidade dentro e fora do país. A Agência, conforme explicou, será feita em parceria com a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), Associação Comercial, Federação do Comércio e com o Trade Turístico. A Lide Bahia encaminhou a ACM Neto um documento propondo “um novo modelo de desenvolvimento para Salvador”, com sugestões para um trabalho conjunto (FRANÇA, 2012, grifos nossos).

[...] “Salvador tem uma orla feia, até mesmo cidades menos importantes que a nossa têm a orla melhor. O que vamos fazer é torna-la bonita, para atrair turistas e mais negócios para o baiano” (LOPO, 2014, grifos nossos).

[...] “Quando assumi, Salvador tinha uma das piores Orlas do Brasil, e essa não é uma obra apenas para embelezar. Faz parte de investimentos importantes para a cidade porque sabemos da influência que isso causa no turismo, setor que muito contribui para movimentar nossa economia” (PREFEITO, 2015, grifos nossos).

[...] “Estamos trabalhando para que, até o final de 2016, toda orla de Salvador esteja requalificada. Isso é muito importante para que o povo sinta orgulho de sua cidade e possa aproveitar toda beleza que ela oferece”. O prefeito ACM pediu a compreensão dos moradores, comerciantes e público em geral, com relação a possíveis dificuldades causadas pela obra. “É importante que a população entenda que essa é uma obra que trará grandes benefícios para a região” (SALVADOR, 2013j, grifos nossos).

Dessa forma, identifica-se os principais elementos que caracterizam o planejamento estratégico: venda da cidade dentro e fora do país, parceria com a iniciativa privada, perfil empreendedor, atração de investimentos e de negócios, competitividade urbana, fornecimento de infraestrutura, orgulho cívico e necessidade de consenso.

A partir do discurso do gestor municipal e considerando as ideias defendidas por Vainer (2012) e Arantes (2012), é possível notar a intenção da prefeitura em transformar a orla de Salvador numa mercadoria, atrativa para os usuários-consumidores, através de obras de embelezamento, utilizando-se para o convencimento, ou seja, para o consenso, do discurso de movimentação da economia, benefícios para a cidade, etc. Entretanto, os usuários-consumidores são aqueles que detêm o poder aquisitivo para desfrutar destes benefícios – os *solváveis*, já que a mercadoria cidade não pode ser desfrutada pelas camadas de baixa renda (VAINER, 2012).

Barbosa (2016) demonstra em seus estudos que o *marketing* urbano é uma ferramenta estratégica utilizada pela gestão atual para a produção de discursos, criação de uma imagem positiva da cidade, melhoria da autoestima da população, servindo inclusive para promover a visibilidade das ações da prefeitura. O autor destaca ainda a consonância entre o governo local e os veículos de comunicação enquanto estratégia utilizada para a difusão de discursos hegemônicos.

Em outubro de 2013 a atual administração municipal lançou o Plano Estratégico para o quadriênio 2013-2016, intitulado **Salvador: construindo um novo futuro 2013-2016**, contendo as intenções da gestão para com o município de Salvador. Nele há uma carta do prefeito, na qual é possível constatar a intenção de devolver à cidade o papel de destaque já exercido no passado:

Promover o desenvolvimento sustentável de Salvador, à altura da sua condição de principal capital nordestina e a terceira maior do país, é o compromisso da nossa administração. [...] É nosso dever resgatar a pujança socioeconômica da capital que é o berço do país e orgulho nacional pelo seu legado e suas tradições históricas e político-culturais. A elevação da cidade a um novo patamar de metrópole cosmopolita, capaz de atrair novos negócios e investimentos sustentáveis, requer a adoção de medidas bem traçadas. [...] Empreenderemos todos os esforços para a execução das obras e ações que visam devolver a Salvador o destaque regional, nacional e internacional, em sintonia com a sua trajetória histórica e sua vocação natural (SALVADOR, 2013d, p. 07, grifos nossos).

Mais uma vez estão presentes alguns dos elementos caracterizadores do modelo de gestão empreendedorista, a começar pela elaboração do “Plano Estratégico”: patriotismo, orgulho cívico, competitividade para atrair novos negócios nos mercados globais da economia, mediante esforços para a adequação às exigências deste mercado.

Vale destacar que o slogan desta gestão “*Salvador: Primeira Capital do Brasil*” sugere algumas interpretações, podendo conter várias significações, a exemplo da intenção de resgatar um papel de destaque no cenário nacional e internacional que já foi da cidade durante o período colonial, quando foi capital da colônia, conforme também aponta Barbosa (2016).

O Plano Estratégico foi dividido em 10 áreas temáticas, sendo que para cada uma delas é apresentado o diagnóstico, as aspirações, as metas e as iniciativas estratégicas. A área temática *ambiente urbano* possui 6 metas prioritárias, dentre as quais está “requalificar a orla de Salvador”, ou seja, toda a extensão litorânea do território municipal. Está definido no item “Requalificação Urbana” a intenção de “reabilitar” áreas públicas com intervenções destinadas à valorização ambiental e à melhoria da qualidade do espaço urbano, prevendo a revisão do paisagismo, a “reestruturação” da dinâmica de mobilidade, a revisão geral dos equipamentos e a reforma de calçadas e praças, para locais específicos: “I) Requalificação da Orla Atlântica e da Orla da Baía de Todos os Santos, com o fornecimento de infraestrutura e equipamentos de lazer adequados. II) Elaboração de projetos e investimentos para revitalização de áreas degradadas e com relevância urbanística” (SALVADOR, 2013d, p. 88, grifo nosso).

Chama-se a atenção para a utilização de muitos dos termos destacados no capítulo anterior (seção 3.2): requalificar, reabilitar, reestruturar, enquanto estratégia desta gestão.

Dentre os resultados almejados pelo plano está solucionar problemas crônicos nas referidas áreas, valorizar o espaço público e o patrimônio histórico, além de recuperar os espaços de lazer para a população. Foram estabelecidos os prazos para a conclusão das obras, para cada trecho de orla, conforme quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Prazos para a conclusão da requalificação dos trechos da Orla Marítima de Salvador

Trechos	Mês/ano previsto para conclusão
Boca do Rio	Outubro/2013
Itapuã, Ribeira, São Tomé de Paripe, Tubarão, Barra (primeira etapa) e Jardim de Alah	Maio/2014
Rio Vermelho (primeira etapa)	Setembro/2014
Piatã	Dezembro/2014
Barra-Ondina	Fevereiro/2015
Corsário-Pituaçu-Jaguaribe; Stella Maris-Praia do Flamengo; Periperi-Praia Grande-Itacaranha-Plataforma; Boa Viagem-Cantagalo; Rio Vermelho (segunda etapa) e orlas das Ilhas de Maré, dos Frades e Bom Jesus dos Passos	Junho/2016

Fonte: SALVADOR, 2013d. Elaboração própria.

Os recursos previstos para a execução total do plano, em todas as áreas, totalizam R\$ 5,1 bilhões, compreendendo recursos de custeio e de investimentos, com fontes próprias e externas. Entretanto, para as ações de requalificação urbana citadas, o investimento proveniente de fontes próprias totaliza R\$ 102.031 mil e de fontes externas R\$ 442.139 mil, totalizando o investimento de R\$ 544.170 mil (SALVADOR, 2013d), ou seja, 0,01% dos recursos.

Entretanto, conforme será visto a seguir, os valores gastos somente na 1ª etapa de intervenção superam, em muito, estes valores previstos no Plano Estratégico.

Também foram estabelecidas algumas metas por área temática a serem alcançadas a cada ano. Para a Orla Marítima a meta para o ano de 2014 era requalificar 11,6 km; para o ano de 2015 requalificar 30,8 km e para o ano de 2016 requalificar 50 km (SALVADOR, 2013d). Assim, evidencia-se a intenção da prefeitura em requalificar toda a extensão litorânea do território municipal.

Na área temática *Ordem Pública* dentre as metas previstas está “ordenar os logradouros públicos, bares, restaurantes, equipamentos públicos e praias em 285 pontos críticos” (SALVADOR, 2013d, p. 96). No item *Ordenamento e Fiscalização Municipal* o objetivo é ampliar e garantir serviços de ordenamento e fiscalização municipal, para áreas públicas e comércio informal, com a reestruturação de espaços físicos, como feiras e mercados, capacitação dos ambulantes, prevenção de acidentes, educação e defesa dos consumidores. Dentre outras iniciativas, prevê a “Requalificação do comércio informal, com treinamentos para os ambulantes, áreas alternativas para o exercício de atividade, coibição de irregularidades e reforço da fiscalização e ordenamento de mesas de atendimento em áreas públicas”. O resultado esperado para esta ação é “um espaço público transitável, limpo e que respeite o comércio formal, com legislação atualizada e redução da poluição visual” (SALVADOR, 2013d, p. 100). A partir desta ação da prefeitura é possível compreender a

repressão e as dificuldades impostas aos vendedores ambulantes, relatados pela maioria destes nas entrevistas de campo na Ribeira, na Barra e no Rio Vermelho.

A previsão para conclusão das ações na orla, com a instalação de 250 tendas móveis padronizadas foi para janeiro de 2014. A meta para o ordenamento de logradouros e das praias estabelecidas por ano foram: para 2014, 170 pontos, para 2015, 228 pontos e para 2016, 185 pontos (SALVADOR, 2013d).

É importante mencionar que a partir de 2013 foi publicada uma série de decretos incidentes sobre a Orla Marítima de Salvador. No dia 02 de janeiro deste ano foi publicado o **Decreto Municipal nº 23.763/2013** que criou um grupo de trabalho⁹⁶ cujo objetivo era levantar e analisar as pendências relacionadas ao uso e ocupação da Orla Marítima, dentro de um prazo de 60 dias, propondo um plano de soluções, visando a instruir o processo decisório em âmbito judicial, técnico e administrativo, em virtude da permanência dos problemas e impasses que resultaram na demolição das denominadas barracas de praia (SALVADOR, 2013a).

Em seguida foi instituído o **Decreto Municipal nº 24.422 de 05 de novembro de 2013**, que dispõe sobre a exploração de atividades econômicas na faixa de areia da Orla Marítima do município. Dentre as principais regras estabelecidas destaca-se a proibição da instalação de qualquer equipamento de natureza fixa nas faixas de areia (art. 8º) (SALVADOR, 2013k).

Foram ainda publicados o **Decreto Municipal nº 25.779 de 30 de dezembro de 2014** e o **Decreto Municipal nº 26.996 de 29 de dezembro de 2015** que instituem a “*operação especial de ordenamento das atividades em logradouros públicos*” para o ano de 2015 e para 2016, respectivamente, no âmbito da SEMOP. Ambos definem basicamente as mesmas regras para os anos citados, destacando-se a finalidade de “*a) Assegurar o desempenho efetivo da fiscalização e controle do comércio eventual e ambulante durante os eventos realizados nos espaços públicos; b) Intensificar a fiscalização do comércio eventual e ambulante ao longo da orla marítima*” (art. 1º de ambas as leis). (SALVADOR, 2014j, 2015k).

Em 2013, por intermédio da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), a prefeitura elaborou um estudo intitulado **Orla Marítima do Município de Salvador: Escopo Técnico para Elaboração do Projeto de Qualificação Funcional Ambiental e Paisagística**, que apresenta as bases teóricas e metodológicas para o desenvolvimento de um projeto para a Orla Marítima.

Inicialmente, o documento destaca o valor ecológico e socioambiental da faixa litorânea municipal, formada por sítios naturais singulares, mencionando que estes estavam passando nas

⁹⁶ O grupo era composto pela Secretaria Municipal da Infraestrutura, Habitação e Defesa Civil (SINDEC), Secretaria de Urbanismo e Transporte (SUCOM), Secretaria de Cultura e Turismo (SECULT), Secretaria da Ordem Pública (SEMOP), e pela Casa Civil da Prefeitura.

últimas quatro décadas por um processo de degradação, devido, sobretudo, à ocupação irregular das praias com equipamentos voltados para o comércio e serviços, que comprometiam o meio ambiente, a livre circulação no espaço público e a imagem da cidade. Destaca que este cenário se agravou na gestão anterior, resultando na Ação Civil Pública que removeu as barracas de praia. Entretanto, destaca que se esboça, a partir de então, um novo momento nos encaminhamentos sobre a orla de Salvador, servindo o histórico de exemplo para que não se permita a reprodução dos mesmos processos degradadores. Enfatiza que se for adequadamente gerida, a orla de Salvador representará, uma das principais fontes de emprego e renda e de melhoria da qualidade de vida da população (SALVADOR, 2013c).

O documento destaca a necessidade de identificação da diversidade de situações encontradas na orla, formada por cenários de natureza complexa, do ponto de vista da morfologia, dos usos e da capacidade de suporte ao desempenho das atividades econômicas; de aprofundar os conhecimentos sobre o espaço litorâneo, identificando os tipos de orla existentes na Zona Costeira de Salvador, com base em suas características geológicas e oceanográficas, observando a variedade de situações que podem ocorrer no espaço abrangido pelo conceito de orla. Adverte que somente com um diagnóstico preciso será possível construir cenários desejados e prever as ações necessárias para alcançá-los, apoiados num plano de gestão capaz de estimular o desenvolvimento de atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável, de forma integrada, através de arranjos políticos, institucionais e sociais.

O documento contém ainda uma proposta de ação emergencial, diante da consideração da necessidade de intervenção imediata na Orla Marítima, que consiste na divisão da orla em trechos (15 trechos), utilizando-se como critérios as características de acesso e uso das praias na porção continental do município, baseando-se na observação de imagens de satélite e em levantamento aerofotográfico, somados aos dados levantados por técnicos da FMLF sobre a orla no decorrer do tempo. Foram então escolhidas algumas áreas para a intervenção prioritária compreendendo 7 trechos da Orla Marítima, dentre os 15 definidos: trecho 1 – Subúrbio (Paripe), trecho 04 – Itapagipe (Ribeira), trecho 5 – Barra/Ondina, trecho 6 – Rio Vermelho, trecho 8 – Jardim de Alah/Aeroclube, trecho 9 – Boca do Rio e trecho 10 – Boca do Rio/Piatã (SALVADOR, 2013c).

De maneira geral, o escopo técnico estabelece uma metodologia consistente para a elaboração de um plano para a orla. Porém, não foram apresentados posteriormente estudos ou diagnósticos pela prefeitura em atendimento a este escopo técnico. As empresas vencedoras das licitações igualmente não divulgaram qualquer estudo ou diagnóstico que demonstrassem o atendimento a estes requisitos. Chama a atenção nas diretrizes para o plano de gestão a necessidade do projeto de requalificação considerar as “demandas do mercado imobiliário”, sem especificar quais seriam estas “demandas”,

levando-nos a crer na intenção da gestão municipal em atender aos interesses deste setor em áreas valorizadas da orla. A mesma preocupação não ocorreu em relação ao atendimento das demandas da população ou de outros grupos que fazem uso do litoral.

No ano de 2013 também foi elaborado pela FMLF e pela SEMUT outro documento intitulado **Orla Marítima do Município de Salvador: Estruturação Urbanística**, que estabelece premissas básicas para a intervenção na orla, com mapas que indicam a caracterização e a vocação dos usos e atividades para cada trecho, assim como estabelece a quantidade de equipamentos urbanos de comércio e serviços. As premissas básicas deste estudo foram: *“nenhuma edificação sobre a areia da praia, renovação urbana a partir da reestruturação funcional, ambiental e paisagística, reconfiguração da infraestrutura e dos serviços de apoio em toda a sua extensão, localização das edificações de apoio em áreas dotadas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em rede”* (SALVADOR, 2013d, s/p). Assim, evidencia-se a preocupação da prefeitura em atender às determinações judiciais para evitar novos conflitos.

Dentre os 15 trechos de orla existentes, tanto na parte continental quanto na insular, elegeu-se 9 para intervenções na 1ª etapa: São Tomé de Paripe, Tubarão, Ribeira, Barra, Jardim de Alah/Armação, Rio Vermelho, Boca do Rio, Piatã e Itapuã (SALVADOR, 2013d). Estes foram os trechos considerados prioritários pelo governo municipal.

O documento destaca que foram previstos para toda a Orla Marítima 60 equipamentos urbanos de serviços (34 sanitários públicos, 22 salva-vidas e 17 postos de informações) e 134 equipamentos de comércio (74 do tipo “pequeno”, contendo área de 9 m², 31 do tipo “pequeno geminado”, com área de 25m², 20 do tipo “médio 01”, com área de 50 m², 12 do tipo “médio 02”, com área de 100 m² e 8 do tipo “grande” com área de 200 m²), totalizando, assim, 194 equipamentos (SALVADOR, 2013d). Entretanto, reelaborando-se o quadro, com as informações de cada trecho, identificou-se uma quantia diferente à informada (ver tabela 2).

Tabela 2 – Síntese dos equipamentos previstos pelo Programa de Requalificação de 2013 para a Orla Marítima de Salvador

TRECHO DE ORLA MARÍTIMA	EQUIPAMENTOS URBANOS								TOTAL
	SERVIÇOS				COMÉRCIO				
	Sanitário Público	Salva-Vidas	Informações	Pequeno	Pequeno Geminado	Médio 01	Médio 02	Grande	
Trecho 1 – São Tomé/Tubarão	4	2	2	5	3	-	-	-	16
Trecho 2 – Periperi/Escada	1	1	-	1	2	-	-	-	5
Trecho 3 – Plataforma/Itacaranha	1	1	-	1	2	-	-	-	5
Trecho 4 – Ribeira/Boa Viagem	3	2	1	5	8	-	-	-	19
Trecho 5 – Comércio/Barra	2	2	2	6	2	-	-	-	14
Trecho 6 – Ondina/Amaralina	4	3	3	11	6	1	-	-	28
Trecho 7 – Pituba/Armação	2	2	2	8	-	4	2	1	21
Trecho 8 – Boca do Rio	2	1	1	4	-	2	2	2	14
Trecho 9 – Pituvaçu/Patamares	2	1	-	4	-	4	2	2	15
Trecho 10 – Jaguaribe/Piatã	2	1	1	13	2	-	4	3	26
Trecho 11 – Itapuã	2	1	1	6	4	4	-	-	18
Trecho 12 – Stella Maris	2	1	-	4	-	6	2	-	15
Trecho 13 – Flamengo	2	1	1	2	-	-	-	-	6
Trecho 14 – Ilha de Maré	2	1	1	3	-	-	-	-	7
Trecho 15 – Ilha dos Frades/Ilha Bom Jesus dos Passos	3	2	2	6	2	-	-	-	15
Total	34	22	17	79	31	21	12	8	224

Fonte: SALVADOR, 2013d. Elaboração própria.

Constatou-se que, em verdade, se trata de 224 equipamentos, sendo que para a Orla da Baía de Todos os Santos foram previstos 45 equipamentos urbanos, enquanto que para a Orla Atlântica foram previstos 179.

4.3 Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013

No dia 12 de junho de 2013 foi apresentado pelo prefeito ACM Neto o **Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador**, cuja área de abrangência é toda a Orla Marítima do município. Este programa fragmenta a orla por trechos, sendo que para cada trecho é elaborado um projeto próprio (SALVADOR, 2014i).

Neste período o Governo do Estado foi comandado por Jaques Wagner (2011-2014) em seu segundo mandato, e atualmente por Rui Costa (2015-atual), ambos do PT. Conforme já mencionado

não há uma atuação conjunta destas esferas, com o estabelecimento de algum convênio, mas uma divisão da orla em trechos para atuações isoladas de cada esfera.

O Executivo municipal desfruta de ampla autonomia política e administrativa com a maioria dos vereadores sendo da base aliada, além do fato de seu partido possuir, atualmente, maioria na Câmara de Vereadores. No primeiro mandato, o prefeito tinha uma base aliada composta por 28 vereadores, contra somente 12 da oposição. Com a sua reeleição, a base aliada se ampliou, passando para 30 vereadores, com recuo da oposição para 10 nomes (MENDES, V., 2016). Esta situação político-partidária favorável tem contribuído para o sucesso das ações do Executivo no cenário municipal.

Desde que se iniciou, a atual gestão tem se envolvido em atritos com o governado do Estado. Em 15 de janeiro de 2014, através do Decreto nº 24.729, a prefeitura criou a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Salvador (ARSAL), com o objetivo de fiscalizar os serviços prestados pelas concessionárias de serviços públicos, dentre elas a Embasa. Discordando da criação da ARSAL, no dia 13 de junho de 2014, o governo do Estado sancionou a Lei Complementar nº 41/2014 que criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), criada para fiscalizar os serviços públicos na Bahia, que já havia sido aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) (MENDES, H., 2014b). O gestor municipal não reconheceu a legitimidade da Entidade Metropolitana e ingressou com uma ADIN na justiça contra a sua criação, através do seu partido. O DEM alegou a violação do modelo federativo constitucional, com a indevida intromissão inconstitucional do Estado na administração de municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador (RMS). A prefeitura não indicou membros, nem participou da reunião para a instalação do Colegiado da Entidade Metropolitana, justificando que Salvador não vai participar porque a Entidade Metropolitana foi criada sem consultá-la (DEM, 2014; BARROS, 2015).

Em julho de 2014 a licitação do transporte público de Salvador foi novamente objeto de tensão entre estado e município. O governo estadual apontou equívocos que deveriam ser revistos e solicitou a suspensão do processo licitatório. Dentre os equívocos apontados estavam a ausência de discussão do assunto na Entidade Metropolitana. A prefeitura considerou esta atitude uma afronta à soberania municipal, mas o processo licitatório foi finalizado no dia 25 de julho, com três consórcios vencedores. Para a SEDUR, o objetivo não era subtrair a competência municipal, mas ampliar a discussão da questão do transporte para o nível metropolitano, o que estava previsto na legislação (MENDES, H., 2014b).

Portanto, estes acontecimentos demonstram a relação conflituosa entre a gestão municipal e a gestão estadual, que são de ideologias partidárias opostas, ao passo que um acordo de cooperação entre estas esferas parece algo longínquo.

Retornando-se à questão do Programa de Requalificação da Orla, ressalta-se que este não segue as diretrizes do PNGC ou do Projeto Orla. O município, assim como o estado, não possuem o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), respectivamente. O PMGC está em fase de elaboração, com a minuta do Projeto de Lei disponível para informações e proposições desde agosto de 2016, num sítio da prefeitura na internet⁹⁷ e será aprovado posteriormente a estas intervenções na orla. Curiosamente e contraditoriamente, o PMGC será aprovado e instituído antes do PEGC, invertendo-se a lógica do processo de elaboração das normas, pois o PEGC (que deve ter como base o PNGC) deveria orientar e estabelecer as diretrizes básicas em âmbito estadual para, a partir disso, os municípios elaborarem seus respectivos planos em nível local, já que o modelo federativo brasileiro segue o efeito “cascata”.

As ações do Programa de Requalificação previam a implantação de 50 mil m² de novas calçadas, 16 mil m² de espaço compartilhado entre pedestres e carros, 6 quilômetros de ciclovias, 10 quilômetros com nova iluminação pública, quadras, praças, restaurantes, equipamentos fixos, incluindo sanitários, salva-vidas, 300 barracas de tamanhos variados, etc. (SALVADOR, 2013j, 2014a).

Foram realizadas intervenções em nove trechos, conforme citado, compreendendo tanto a Orla Oceânica quanto a Orla da Baía de Todos os Santos. O investimento inicial previsto era de cerca de R\$111.600 milhões a serem investidos nestes nove trechos (SALVADOR, 2014a). Porém, os gastos ultrapassaram esta quantia e o total gasto foi de aproximadamente R\$ 188 milhões (SALVADOR, 2016c).

Fazendo-se uma análise espacial da destinação dos recursos orçamentários em valores aproximados, por trechos, constata-se que na Orla Atlântica foram aplicados 90% dos recursos, enquanto que na Orla da BTS foram destinados 10%. Quando se analisa a Orla Atlântica separadamente verifica-se que 35% dos recursos foram aplicados no projeto da Barra e 40% no Rio Vermelho, totalizando 75% dos recursos⁹⁸. Essa discrepância nos valores aplicados em cada trecho evidencia um tratamento diferenciado para com estes e com cada orla⁹⁹ (BTS x Atlântica), permitindo de logo antever que o resultado será diferenciado em termos de equipamentos, de infraestrutura implantada e na qualidade destes, conforme será evidenciado a seguir.

Quando o Programa de Requalificação foi apresentado pela prefeitura à sociedade em 2013 a Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria da União no Estado da Bahia (PU/BA) buscaram

⁹⁷ Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro: <http://www.gerenciamentocosteiro.salvador.ba.gov.br/>

⁹⁸ Os valores tomados como base para este cálculo não estão completos, consideram os números de cada trecho disponibilizados no DOM e pela prefeitura. Os nove trechos somam aproximadamente uma quantia de 178 milhões. Entretanto, em alguns trechos, como o da Barra, os valores divulgados no DOM foram extrapolados, segundo a própria prefeitura. Ao total a prefeitura divulgou que foram gastos R\$ 188 milhões na orla, diferenciando-se, portanto, numa quantia de cerca de R\$ 10 milhões em relação ao valor disponibilizado para cada trecho (ver APÊNDICE M). Portanto, estes valores são aproximados.

⁹⁹ Embora a área do Porto ao Farol esteja localizada na Orla da BTS.

entrar em acordo com a prefeitura e a Associação dos Comerciantes em Barracas de Praia da Orla de Salvador (AGBPOMS) para que não fossem construídas barracas ou qualquer outro equipamento sobre a areia das praias em toda a extensão litorânea do município (CRUZ, 2013).

Neste mesmo ano a 13ª Vara da Justiça Federal realizou audiência de conciliação com o objetivo de finalizar a longa disputa judicial¹⁰⁰ entre a União, o MPF, a Prefeitura de Salvador e a AGBPOMS. O juiz estabeleceu à época o prazo máximo de 60 dias para que as partes entrassem em acordo quanto à viabilidade do Programa de Requalificação apresentado pela prefeitura (CRUZ, 2013). Então, foi preciso que a prefeitura adequasse o programa às exigências da justiça e da SPU e a proposta de barracas fixas foi abandonada, sendo substituída por quiosques, a serem instalados fora do ambiente de praia.

O primeiro trecho de orla a sofrer intervenção foi o da Boca do Rio, onde as obras foram iniciadas em março de 2013 e inauguradas em outubro de 2013. Em agosto de 2014 foi inaugurado o trecho da orla da Barra (1ª etapa). Os trechos de Tubarão e de São Tomé de Paripe foram inaugurados em outubro de 2014. Em outubro de 2015 foram entregues os trechos de Itapuã e de Piatã. O trecho de Jardim de Allah foi inaugurado em novembro de 2015. O trecho da Ribeira foi inaugurado em dezembro de 2015. Por fim, o trecho do Rio Vermelho foi inaugurado em janeiro de 2016 (SALVADOR, 2016b).

Assim, as obras da 1ª etapa foram iniciadas em agosto de 2013 e concluídas em janeiro de 2016, durando, portanto, cerca de 3 anos. Além dos trechos concluídos, que somam um total de 13 quilômetros, estão sendo desenvolvidos ou concluídos os projetos sob a coordenação da FMLF das orlas de Stella Maris, Praia do Flamengo, Ipitanga, Canta Galo e Boa Viagem, que fazem parte das etapas seguintes do programa (SALVADOR, 2016b).

Concomitantemente ao Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador foram sendo desenvolvidas diversas ações e propostas de intervenções no território municipal¹⁰¹, a exemplo da revisão do Plano Diretor que estabeleceu diretrizes para a Orla Marítima e de uma proposta de lei do PMGC, conforme já mencionado, que foram e serão concebidas após intervenções consideráveis na orla. É a gestão precedendo o planejamento, “as ideias fora do lugar”, expressão utilizada por Maricato (2012). Como estão sendo concebidas em lapsos temporais distintos, resta saber se dialogam em algum momento, se há uma integração em termos de diretrizes e estratégias entre estas ações.

¹⁰⁰ Esta disputa perdura por mais de 10 anos e a Ação Civil Pública continua em andamento.

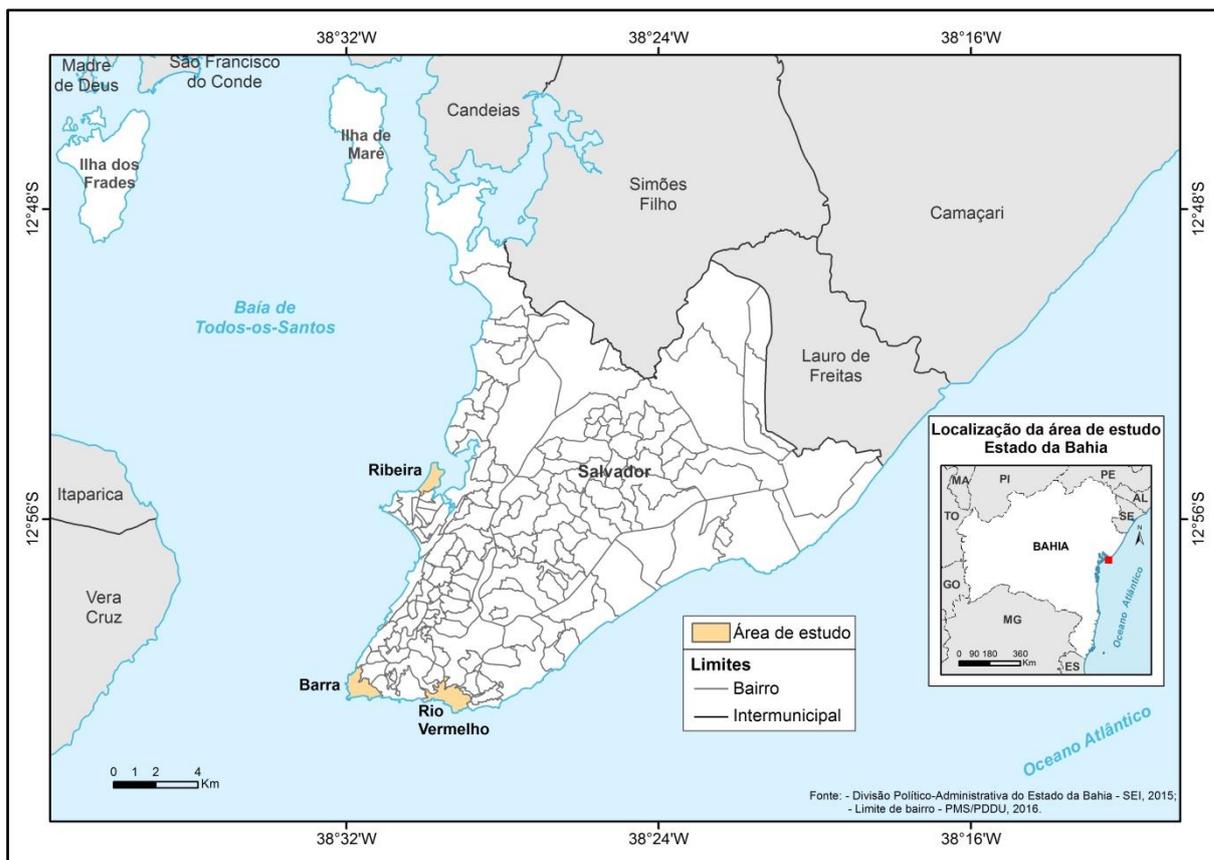
¹⁰¹ Em março de 2014 foi anunciada pela gestão municipal a elaboração do Plano Estratégico Salvador 500, que engloba, além da elaboração do plano estratégico, a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) do município (MENDES, H., 2014a). As audiências tiveram início em agosto do mesmo ano (SALVADOR, 2015a).

Essa ressalva faz-se importante, pois, conforme destacado no capítulo anterior, os planos e projetos propostos e/ou implementados na orla de Salvador, geralmente não seguiam as principais normas e políticas incidentes sobre a Zona Costeira, assim como outras normas incidentes, direta ou indiretamente. Então, espera-se que as ações atuais rompam com este passado de transgressões, que contribuiu para uma série de implicações sociais e espaciais, conforme será exposto no capítulo 5.

4.3.1 Recorte de Análise: Ribeira, Barra e Rio Vermelho

Cabe destacar de início, que para cada trecho de orla houve a realização de licitações diferentes, nas quais venceram escritórios e construtoras diferentes, sendo que o projeto da orla da Ribeira não foi licitado, tendo sido elaborado pela FMLF. Assim, mesmo que façam parte do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador, cada projeto recebeu denominações diferenciadas, conforme será evidenciado a seguir. Vale aqui mencionar a dificuldade encontrada para a coleta de dados, evidenciando a falta de transparência da gestão sobre os dados da requalificação da orla, principalmente sobre o projeto da orla da Ribeira, já que os projetos da Barra e do Rio Vermelho tiveram maior divulgação, contando inclusive com alguns documentos, mesmo que incipientes, na biblioteca da FMLF. Algumas das informações foram cedidas em entrevistas ou conversas com servidores da FMLF, não constando, portanto, em documentos formais e oficiais, mas nem todos os dados necessários foram disponibilizados de maneira satisfatória. Os bairros que compreendem o recorte a ser analisado nesta seção podem ser visualizados na figura 12 abaixo.

Figura 12 – Delimitação dos bairros costeiros a serem analisados



Fonte: Elaboração própria.

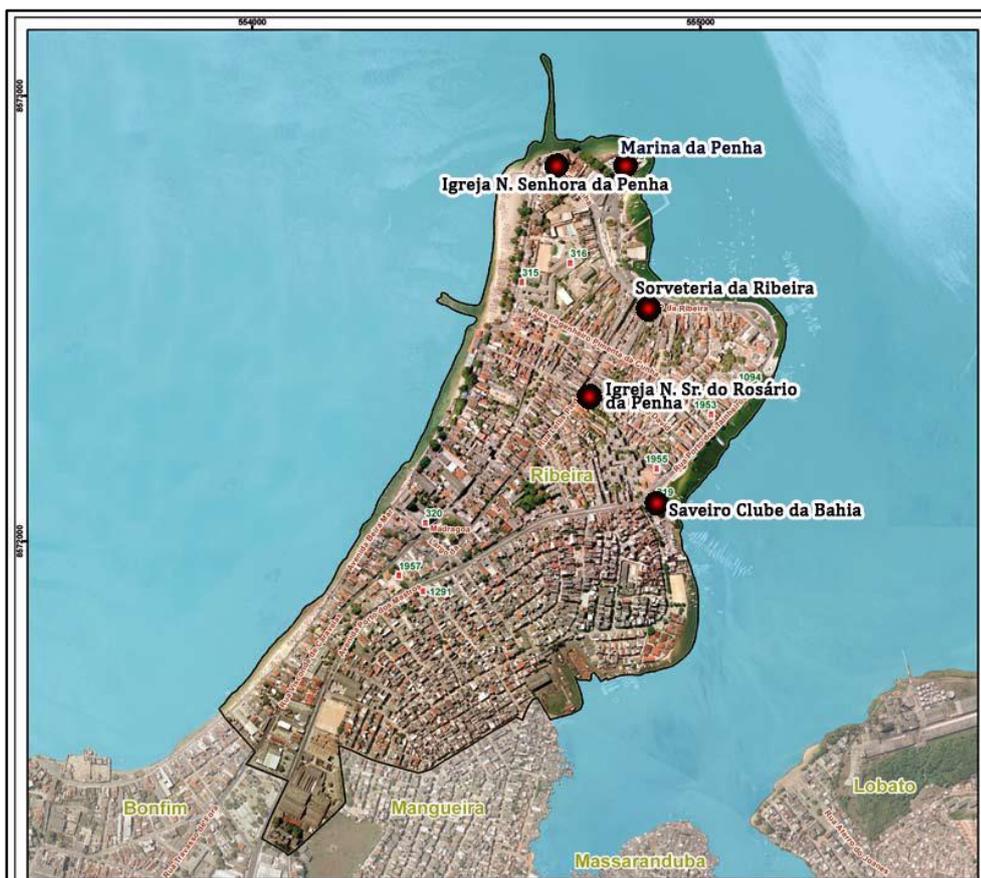
4.3.1.1 Ribeira

O bairro da Ribeira (figura 13) é cercado pelas águas da Baía de Todos os Santos e pelas águas da Enseada dos Tainheiros. Inicialmente, fora ocupado por pescadores e no século XX se tornou um lugar de veraneio dos ricos da cidade de Salvador. No final da década de 1940, quando as indústrias se instalaram no bairro, houve um significativo crescimento populacional. No entanto, com o passar dos anos a população local foi reduzindo, uma vez que antigos moradores e veranistas passaram a migrar para outros bairros da cidade, em função da poluição ambiental causada pelas indústrias (SANTOS, E. et al., 2010).

No centro do bairro está situado o Largo da Ribeira, também conhecido como Largo da Penha, onde também se localiza o Clube de Regatas Itapagipe, o teatro Espaço Cultural Cena Um e, no lado oposto, junto à Ponta da Penha, a Marina da Penha. Parte significativa da história da Ribeira está

representada na Igreja de Nossa Senhora da Penha (1742), na Igreja de Nossa Senhora do Rosário da Penha (construída pelos escravos que não tinham permissão para frequentar a Igreja da Penha) e no Solar Amado Bahia (1901). Porém, a referência que marca a vida dos moradores desse bairro é a Sorveteria da Ribeira inaugurada em 1931 pelo italiano Mário Tosta (SANTOS, E. et al., 2010).

Figura 13 – Delimitação do bairro da Ribeira



Fonte: SANTOS, E. et al. (2010). Nota: o trecho da Praça Divina não está inserido nesta poligonal do bairro da Ribeira, conforme o estudo de delimitação de bairros em Salvador. Entretanto, na intervenção da prefeitura esta área foi considerada como parte integrante da orla deste bairro.

A Ribeira possui uma população de 19.565 habitantes, o que corresponde a 0,80% da população de Salvador, concentra 0,76% dos domicílios da cidade, estando 19,18% dos chefes de família situados na faixa de renda mensal de 1 a 2 salários mínimos. No que se refere à escolaridade, constata-se que 36,01% dos chefes de família têm de 11 a 14 anos de estudo (SANTOS, E. et al., 2010).

A Península de Itapagipe, na qual está situada a Ribeira abrigou durante muito tempo diversas fábricas, que lançavam nas praias e no mar diversos tipos de resíduos. Quando as indústrias

encerraram o seu funcionamento, em virtude de diferentes fatores, deixaram suas instalações, que se transformaram em ruínas e espaços vazios¹⁰² (SILVA, I. et al., 2010).

Na Baía de Todos os Santos a zona de antepraia forma uma plataforma extensa e com declividade suave, induzindo a quebra das ondas e a conseqüentemente dispersão de sua energia distante da costa. Assim, as ondas alcançam esta área litorânea com baixa energia e altura normalmente inferior a 0,5 metro. Dessa forma, a baixa energia das ondas e a ausência de correntes de retorno nas praias da BTS se constituem num grande atrativo para seu uso recreacional (VILLAS-BOAS; BITTENCOURT, 1992 apud SILVA, I. et al., 2010). Na orla da Ribeira destaca-se a presença da Praia da Beira-Mar, a Praia do Bugari e a Praia da Penha. Entretanto, as praias da Península de Itapagipe retratam a diversidade e os problemas socioambientais da área, que contrastam com a sua beleza natural. (SILVA, I. et al., 2010).

Apesar das praias da Ribeira serem seguras para o banho, em alguns trechos a sua balneabilidade está comprometida. Conforme estudos realizados periodicamente pelo INEMA as praias da Ribeira estão geralmente impróprias para o banho de mar (a Praia da Penha, por exemplo, esteve imprópria para o banho durante todo o período de julho a dezembro de 2016; a Praia de Bogari esteve imprópria em grande parte deste mesmo período).

Os principais usos identificados na orla (marítima e terrestre) da Ribeira (Bugari/Penha) foram: banho, esportes aquáticos, esportes terrestres, lazer, turismo náutico, área de mariscagem e área de proteção ambiental (SALVADOR, 2013b).

A infraestrutura do bairro (vias, passeios, equipamentos urbanos) encontra-se, em sua maioria, degradada, em virtude da falta de manutenção, fruto da negligência histórica do Poder Público para com a área, não apresentando condições similares com a infraestrutura da Barra ou do Rio Vermelho.

Conforme o PDDU/2008, vigente à época da intervenção, a orla da Ribeira está situada na Área de Borda Marítima, na Borda da Baía de Todos os Santos e inserida no Trecho 2 – Enseada dos Tanheiros até a Calçada¹⁰³. As diretrizes específicas propostas pelo Plano para este trecho estão dispostas no Art. 236:

§ 2º São diretrizes específicas para o Trecho 2 – Enseada dos Tanheiros até a Calçada:

I - preservação da paisagem da Península de Itapagipe, assegurando a visualização de marcos importantes para a imagem da Cidade do Salvador, a exemplo da Colina do Bomfim, das praias da Boa Viagem, da Penha e da Ribeira, e da Ponta de Humaitá;

¹⁰² Nas intervenções recentes utilizou-se o espaço que foi ocupado pela Fábrica Barreto de Araújo para a construção de uma Praça, que foi denominada de Praça Divina.

¹⁰³ A mesma divisão dos trechos da Orla Marítima de Salvador foi mantida no PDDU/2016.

II - aproveitamento do potencial náutico da Península de Itapagipe, mediante incentivo para implantação de marinas, atracadouros e equipamentos de apoio às atividades relacionadas à economia do mar;

III - implementação de programas para a instalação de centros de cultura e de entretenimento nas antigas estruturas industriais existentes, a exemplo de complexos esportivos e centros educacionais, funcionando como elementos de atratividade integrados aos circuitos de turismo e lazer;

IV - recuperação e conservação da qualidade ambiental da Enseada dos Tainheiros e regularização dos assentamentos precários nas áreas de influência das marés;

V - tratamento urbanístico e paisagístico da rede ferroviária existente, privilegiando as funções de lazer, turismo e moradia, evitando a desvalorização das áreas adjacentes aos corredores. (SALVADOR, 2008).

A partir da intervenção promovida pela prefeitura pode-se considerar que tais diretrizes foram parcialmente cumpridas. A ação que se aproximou destes pressupostos foi a transformação da área que abrigava a estrutura da Fábrica Barreto de Araújo na Praça Divina, ainda na gestão de João Henrique. No projeto atual esta praça foi requalificada, com a inserção de diversos equipamentos. Acrescenta-se que este não compromete a paisagem da Península de Itapagipe, já que os marcos importantes podem ser visualizados sem interferências. Além disso, não foram implementadas as barracas de praia, que poderiam causar obstruções na paisagem.

O projeto, denominado *Projeto Urbanístico da Orla Marítima da Ribeira-Península de Itapagipe*, tinha como objetivo a implantação de anfiteatro, piso compartilhado com espaço reservado a bicicletas, pedestres e pessoas com dificuldade de locomoção, duas rampas e escadas em madeira para acesso à praia, melhoria do sistema viário, implantação de dutos subterrâneos de serviços, calçadões, bancos em concreto ao longo do calçadão e nas praças, áreas e equipamentos de ginástica, pista de skate, ciclofaixa, parque infantil, quiosques de informação turística e para venda de coco e acarajé, sanitários públicos, posto salva-vidas e iluminação, contemplando uma área de 21.700m² (ver figura 14). Foram investidos cerca de R\$ 9 milhões (SALVADOR, 2013g; 2014d).

Figura 14 – Projeto implementado na orla da Ribeira



Fonte: arquivo pessoal, 2016. Nota: imagens dos equipamentos e mobiliário urbano instalados na Praça Divina.

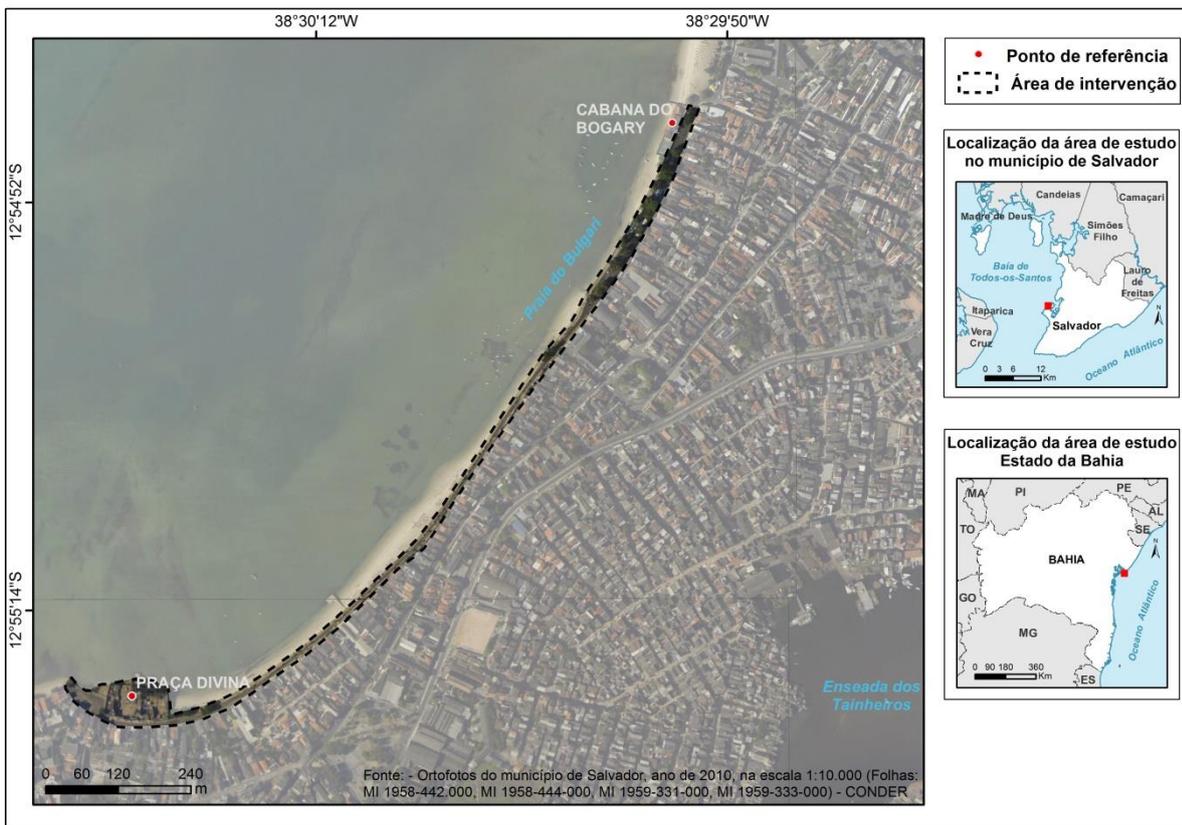
Para a implantação da rede subterrânea foi instalada uma vala para a fiação de energia elétrica e de telefonia do trecho 3, desobstruindo a paisagem da presença de fios e postes, em cerca de 1 km de extensão na Avenida Beira Mar (SALVADOR, 2014d).

Na Ribeira houve a divisão da orla em 4 trechos, ficando o Estado com o trecho 1¹⁰⁴ e o município com os demais (trechos 2, 3 e 4)¹⁰⁵ (figura 15) (M.J. servidor da PMS). No trecho 2 as intervenções compreenderam do Bogary até o Colégio Estadual Costa e Silva. Os trechos 3 e 4 vão do Colégio Costa e Silva até a Praça Divina (SALVADOR, 2014d). Tal fato indica um acordo entre as esferas subnacionais, mas não uma ação de cooperação, pois estas esferas não realizaram ações conjuntas, por intermédio de um convênio de cooperação, preferindo cada ente atuar de maneira isolada em “seu trecho”.

¹⁰⁴ Este trecho já foi analisado no capítulo 3. Ver também entrevista CONDER na seção 4.4.

¹⁰⁵ Não foram disponibilizadas as informações precisas sobre a divisão dos trechos 2,3 e 4, razão pela qual não se delimitou na figura 15 onde termina e começa cada um destes trechos, sendo a área representada correspondente à intervenção total.

Figura 15 – Área de intervenção na orla da Ribeira



Fonte: elaboração própria.

O projeto da orla da Ribeira foi elaborado pela FMLF e executado pela empresa TRD Construções, através de processo licitatório. A empresa atrasou as obras e teve seu contrato rompido, e com isso, a continuação da obra no trecho 2 foi realizada através de contratos já existentes da Prefeitura. Para a execução dos trechos 3 e 4 outra licitação foi realizada. Houve ainda um segundo atraso, dessa vez por conta de uma modificação no projeto, pois a prefeitura constatou que haveria a poluição visual no trecho 3, em decorrência das ruas estreitas e dos postes com fiação. O projeto, que era da gestão anterior, teve então que ser adaptado para a inserção de uma vala única, com capacidade para todas as fiações. Em virtude dos atrasos na obra, os moradores e comerciantes enfrentaram transtornos e problemas causados pelos entulhos nas ruas, além dos impactos no comércio, que passou a ter prejuízos (PEREIRA, D., 2014; FILHO, 2014).

A obra foi iniciada em julho de 2013 e inaugurada em dezembro de 2015, em evento que contou com diversas apresentações musicais (SILVA, Y., 2014; SALVADOR, 2015j).

No que diz respeito aos aspectos ambientais, as ações de paisagismo envolveram, a inserção de plantas e árvores nas praças e nas calçadas da orla. Foi constatada em campo a existência de locais que concentram um maior número de árvores e jardins, a exemplo da Praça Divina, (conforme

figura 16 abaixo) e outros onde estes são esparsos ou inexistentes. Cita-se que alguns dos entrevistados criticaram a falta de árvores e de áreas verdes no bairro. Não houve ações voltadas para o ambiente de praia.

Figura 16 – Distribuição de árvores na orla da Ribeira



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

Foi constatada ainda a presença de uma grande quantidade de galerias de drenagem de águas pluviais expostas, voltadas para a areia das praias (ver figura 17).

Figura 17 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla da Ribeira



Fonte: arquivo pessoal, 2017.

No que se refere aos equipamentos urbanos, havia sido prevista pela prefeitura a instalação de 19 equipamentos de apoio de comércio e serviços¹⁰⁶ no trecho 4 – Ribeira/Boa Viagem. Entretanto, verificou-se em campo a presença de 7 sanitários químicos distribuídos na área de intervenção, bem como a construção de 2 quiosques¹⁰⁷, não sendo constatada a presença de quiosques de informação turística, sanitários públicos fixos e posto salva-vidas. A figura 18 a seguir espacializa os equipamentos de comércio e serviços e o mobiliário urbano implementados na Praça Divina, que também concentra a maioria destes.

Figura 18 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla da Ribeira



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

Os aspectos econômicos serão destacados nas entrevistas, cujo principal conteúdo será analisado a seguir.

¹⁰⁶ Para o trecho 4 que compreende a orla da Ribeira e da Boa viagem, estabeleceu-se os seguintes equipamentos urbanos de serviços: 3 sanitários públicos, 2 postos salva-vidas e 1 para informações. Para o comércio definiu-se 5 equipamentos pequenos e 8 pequenos geminados (SALVADOR, 2013b).

¹⁰⁷ Os quiosques (de estrutura de vidro e madeira, a exemplo da orla da Piatã, ver apêndice N) estão sendo finalizados atualmente, após um longo período da inauguração da obra.

a) Entrevistas

As entrevistas realizadas no bairro da Ribeira compreenderam a consulta aleatória a 5 estabelecimentos comerciais, 5 vendedores ambulantes, 10 usuários da orla residentes do bairro, 5 usuários da orla não residentes do bairro e a associação de moradores do bairro, totalizando 26 entrevistas.

No grupo dos **estabelecimentos comerciais** foram entrevistados os proprietários ou representantes dos estabelecimentos comerciais existentes na área de intervenção do projeto. Dentre os entrevistados, a maioria (60%) relatou que os impactos foram positivos para o comércio local, em razão do aumento do número de frequentadores. Os demais 40% consideraram que o resultado foi negativo para o comércio, estando dentre as críticas os transtornos causados durante a obra, a regulação de mesas no calçadão e a diminuição do número de usuários.

No que se refere à participação no processo de elaboração do projeto, para discussão e propostas, os entrevistados relataram que souberam deste pela mídia (60%) e quando as obras foram iniciadas (40%). Dos entrevistados, 80% não foram convidados a participar de reuniões para a discussão do projeto, nem tiveram acesso a este e 20% foram convidados através da associação, mas não quiseram participar.

Dentre as principais críticas estão a falta/carência de estacionamentos (40%), regulamentação do número de mesas nos calçadões (20%), etc.

As entrevistas com os **vendedores ambulantes** compreenderam os mais variados tipos (carro de coco; carrinho de balas, doces, etc.; carrinho com isopor; tenda de acarajé, etc.) que exercem ou estavam exercendo a atividade na área de intervenção do projeto no momento da realização da entrevista. Para 80% dos entrevistados o projeto foi prejudicial à atividade, citando como causas a diminuição da demanda dos usuários e a proibição da utilização de equipamentos sonoros. Os demais 20% consideraram que o projeto não interferiu na atividade. Entretanto, a maioria dos entrevistados (100%) considerou que de uma maneira geral as intervenções foram positivas para o bairro.

Quanto à licença para exercer a atividade, os entrevistados relatam que o valor é muito caro para a realidade. Entretanto, destacam que esta é necessária, senão a fiscalização apreende as mercadorias. Afirmaram não possuir a licença 80% dos entrevistados.

No grupo dos **usuários locais** foram entrevistados os frequentadores da orla residentes da Ribeira. A entrevista ocorreu nos calçadões, praças ou largos da orla do bairro, nos locais abrangidos pela intervenção do projeto.

Quanto à informação e à participação no âmbito da elaboração do projeto, os principais aspectos mencionados pelos entrevistados estão sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 3 – Informação e Participação - Ribeira

Assunto	Porcentagem (%)
Soube do projeto através da mídia	10
Soube do projeto através dos moradores	30
Soube do projeto através da Prefeitura/Prefeitura-Bairro	30
Soube do projeto através da associação de moradores	-
Soube do projeto quando as obras foram iniciadas	30
Participou de reunião sobre o projeto	30
Não participou de reunião para discussão do projeto	70
Sabia da reunião, mas não participou	-

Fonte: Pesquisa de campo, 2016. Elaboração própria.

Dos que participaram da reunião sobre o projeto relataram que a linguagem utilizada foi adequada e que houve o encaminhamento de propostas, mas que estas propostas não foram atendidas (10%). Outros destacaram que houve uma apresentação da proposta, “mostrando como seria”, mas somente para informação, não para discussão ou para a coleta das propostas dos moradores (20%).

Na avaliação geral sobre o projeto, 100% dos entrevistados consideraram que o resultado foi positivo para o bairro. Dentre os aspectos elencados estão: melhoria na infraestrutura local, na dinâmica e na estética do bairro e o calçadão. Porém, mesmo aqueles que consideraram que o resultado foi positivo, citaram alguns problemas (40%): deficiências em acessibilidade, com a falta de atenção aos cadeirantes; a descontinuidade da ciclofaixa; a carência de estacionamentos; a proibição do uso do som; a falta de atenção às praias; a falta de conscientização dos moradores quanto ao lixo e a limpeza na orla; etc.

Por sua vez, nas entrevistas com os **usuários não locais** foram consultados os usuários da orla que não residem no bairro, mas que costumam frequentar a orla local e estavam praticando alguma atividade no momento da entrevista. Foram entrevistados os usuários das seguintes localidades: Lobato, Plataforma, Brotas, Periperi e Paralela, constatando-se a predominância dos bairros das proximidades.

A maioria dos entrevistados considerou que o resultado do projeto foi positivo para o bairro (80%). Entretanto, mesmo considerando positivo, um entrevistado considerou que a orla da Ribeira “*só não está igual às outras*”, se referindo aos trechos da orla de Salvador que receberam mais investimentos: Barra e Rio Vermelho. Comentou ainda que deveria ser incentivada a prática de esportes e mais utilização do espaço público, pois considera que as pessoas utilizam pouco o espaço da orla. Além disso, ressaltou que é necessário avançar na conscientização das pessoas quanto ao lixo e à limpeza da orla.

Dos que consideraram a obra ruim (20%), criticam que o projeto descaracterizou a orla, que possuía uma dinâmica melhor anteriormente, que o público diminuiu, a vida noturna foi esvaziada e que a cultura do bairro foi drasticamente modificada.

Sobre a participação no projeto, mesmo não residindo no bairro 80% dos entrevistados gostariam de fazer parte do planejamento da orla e de manifestar sua opinião; 20% destacaram que não gostariam de participar. Um entrevistado mencionou ainda que *“temos uma cultura diferenciada, pois Salvador é uma cidade com muitos pobres e isso interfere na participação”*.

A **Associação de Moradores e Amigos de Itapagipe (AMAI)** foi a representação do bairro entrevistada. A AMAI possui atualmente 3 associados, que são os responsáveis pelas ações desta associação, sendo a entrevista concedida por um deles.

Quanto ao projeto, o entrevistado mencionou que houve uma reunião com a prefeitura para tratar sobre o projeto da orla do bairro e que todas as associações da Península de Itapagipe foram convidadas a participar, não apenas a AMAI, pois na Península há outras associações, tendo participado lideranças, moradores e representantes de Massaranduba, Uruguai, Calçada, dentre outros.

Destacou que as intervenções na orla da Ribeira já haviam sido iniciadas na gestão do prefeito João Henrique e quando o atual gestor assumiu, algumas obras já tinham sido realizadas e outras estavam atrasadas. O entrevistado relata como ocorreu a reunião:

A iluminação estava sendo feita com postes à vista e ele (o prefeito) queria modificar para instalações subterrâneas. Mas como iria atrasar muito ele não quis decidir sozinho. Então ele convidou as entidades, as associações de bairro, e realizou uma reunião no SESI, no Caminho de Areia. Ele mostrou as vantagens e desvantagens deste trabalho, daí a gente decidiu que queríamos que fosse a iluminação subterrânea. A proposta foi trazida para a apreciação da população. Ele disse que a obra teria que ser entregue em determinado mês, mas se fosse mudar o projeto para colocar iluminação subterrânea iria demorar mais tanto tempo. Daí o que vocês acham? Ele deixou na mão de todo mundo e isso foi decidido pela comunidade, pela população. A gente queria que as obras fossem feitas de uma forma, que não tivesse que ser refeita depois. Por que ele disse que se fosse feito subterrâneo era uma coisa que iria durar mais tempo. Então isso a gente decidiu. Foi a única vez que ele procurou, pelo menos a AMAI. (representante da AMAI).

O entrevistado relatou que era Conselheiro Comunitário da Prefeitura-Bairro e o Conselho não foi procurado posteriormente. Destacou que através da AMAI questionou-se a acessibilidade, inclusive quando a obra estava sendo realizada acompanhou-se o prefeito nas vistorias para verificar a situação. Na época percebeu-se que não havia acessibilidade: *“eu chamei a atenção dele (o prefeito) e mostrei a falta de acessibilidade para cadeirantes, eles se preocuparam com a parte do cego [...], mas de cadeirante não tinha. Ele chamou a diretora (e falou). Inclusive fizemos uma reunião aqui (na AMAI), com o grupo [...] que ganhou a licitação, para falar sobre isso também”* (representante da AMAI).

De maneira geral, avalia que toda obra tem defeito, relatando que nunca fica perfeito: “*então, eu acho que faltam algumas coisas ainda. Por exemplo, a balastrada é muito baixa, até para você sentar é ruim. Então tem um monte de coisa que poderia ter sido feito diferente*” (representante da AMAI).

Considera que na questão da limpeza deveria haver alguma intervenção por parte da prefeitura, citando que “*[...] infelizmente a gente é obrigado a dizer que o povo nosso é muito mal educado [...] as praias é uma vergonha [...]*” (representante da AMAI). Menciona que houve uma tentativa, certo período, de que a prefeitura orientasse os barraqueiros a colocarem uma cesta de lixo nas mesas, mas que não teve êxito. Cita a falta de fiscalização como um dos problemas.

Outra crítica levantada foi a impossibilidade do tráfego do ônibus turístico na Ribeira, destacando que a Península de Itapagipe é um dos lugares mais bonitos de Salvador, mas que o roteiro turístico termina no Bonfim. Tal impossibilidade seria em razão das árvores baixas nas vias e pela largura reduzida destas. Ressalta que num determinado trecho a via se afunila e que alguma solução deveria ter sido pensada, como o alargamento ou algo que fosse viável, pois a orla é utilizada por todos para estacionamento, circulação, caminhada, etc. e o espaço não suporta estes usos, sendo os pedestres os mais prejudicados. “*Então talvez tivesse faltado isso, um planejamento maior*” (representante da AMAI).

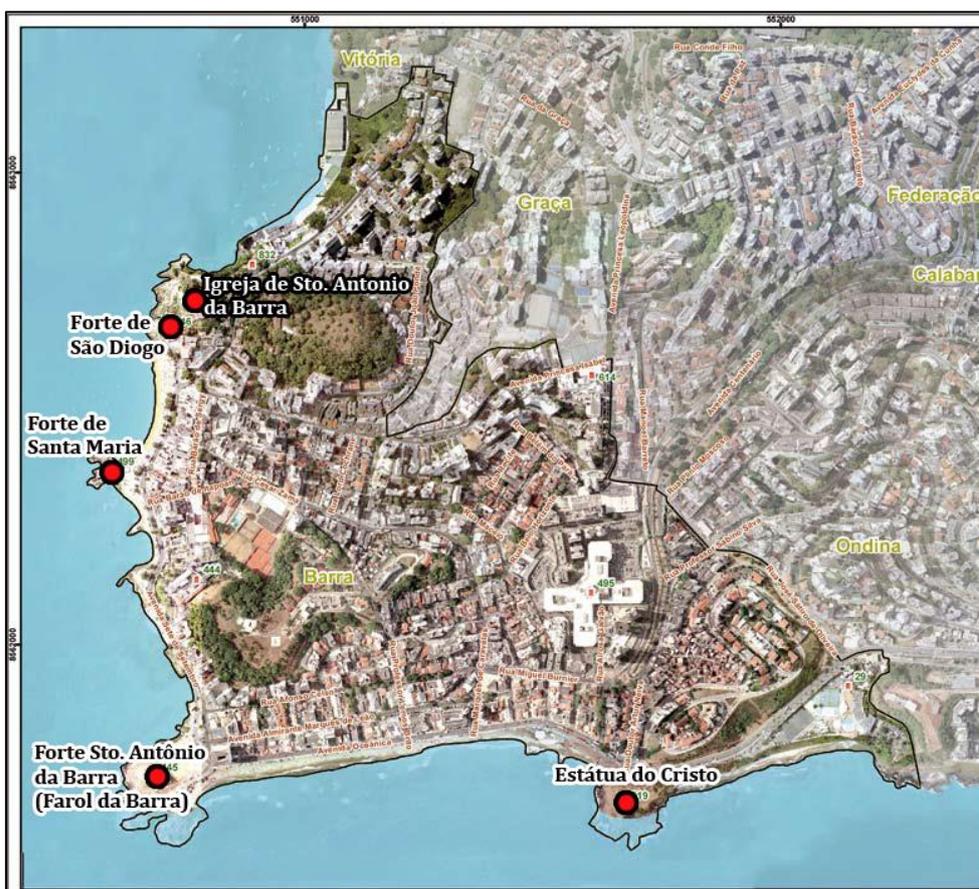
Portanto, a partir do exposto identifica-se que, de uma maneira geral, a avaliação do projeto da orla da Ribeira pela maioria dos grupos entrevistados foi positiva. Já quanto aos impactos negativos por grupo de interesse, os que mais se consideraram prejudicados foram os vendedores ambulantes (80%), seguidos, em menor proporção, pelos comerciantes (40%). As entrevistas indicaram as deficiências na participação da população, pois somente 30% do grupo dos usuários-local afirmaram ter participado de alguma reunião. Houve uma reunião da prefeitura com a AMAI, mas para resolver algo bem específico e pontual, não podendo ser considerado como um processo participativo, de discussão e construção coletiva de um projeto.

4.3.1.2 Barra

O surgimento do bairro da Barra (figura 19) remonta à época da divisão territorial da América Portuguesa em capitanias hereditárias. Em 1536, com a chegada do donatário português Francisco Pereira Coutinho, responsável pela capitania da Baía de Todos os Santos, que desembarcou na Ponta do Padrão, atual Farol da Barra, deu-se início à ocupação, com a construção de casas, etc. Para

proteger a povoação foi construído o Forte de Santo Antônio da Barra, que teve um importante papel na luta contra as invasões holandesas em 1624, na Independência da Bahia em 1823 e no movimento da Sabinada em 1837 (SANTOS, E. et al., 2010).

Figura 19 – Delimitação do bairro da Barra



Fonte: SANTOS, E. et al. (2010).

No Forte de Santo Antônio da Barra, que abriga o Museu Náutico da Bahia, foi instalado um farol para orientar os navios que entravam na Baía de Todos os Santos, o que ocorre até os dias atuais. Além destes, também estão situadas na Barra duas fortalezas construídas no século XVII: o Forte de Santa Maria e o Forte de São Diogo, e outros importantes monumentos, como a Igreja de Santo Antônio da Barra, o Cemitério dos Ingleses, a Estátua do Cristo e o marco de fundação da Cidade do Salvador. O nome do bairro é atribuído à existência de uma barra entre a Ilha de Itaparica e o Farol da Barra. Durante muito tempo a Barra foi moradia de pescadores e área de veraneio, no período em que as famílias mais abastadas residiam no Centro, transformando-se com o passar do tempo num bairro residencial. Nas últimas décadas, grandes mansões deram lugar a edifícios de classe média e a estabelecimentos comerciais. A praia do Porto da Barra é uma das mais famosas da cidade, sendo bastante frequentada por moradores e turistas (SANTOS, E. et al., 2010).

O bairro possui uma população de 20.387 habitantes, correspondendo a 0,83% da população de Salvador; concentra 1,04% dos domicílios da cidade, estando 25,28% dos seus chefes de família situados na faixa de renda mensal de mais de 20 salários mínimos. No que se refere à escolaridade, constata-se que 46,83% dos seus chefes de família têm 15 ou mais anos de estudo (SANTOS, E. et al., 2010). Em termos de infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos, destaca-se que o bairro é bem servido, assim como a maior parte do Centro Tradicional.

De acordo com o PDDU/2008, a orla da Barra está inserida na Área de Borda Marítima, no Trecho 5 – Encosta da Ladeira da Barra até o Farol da Barra, na Borda da BTS. As diretrizes estabelecidas por este plano (art. 236, § 5º) para o trecho foram:

- I - preservação da paisagem, assegurando a visualização de marcos importantes para a imagem da Cidade, a exemplo da Colina de Santo Antônio da Barra, mirantes do late Clube e da Ladeira da Barra, encosta da Ladeira da Barra, Morro de Clemente Mariani, fortificações a beira-mar e outras edificações de valor cultural;
- II - requalificação urbanística na área da Ladeira e Porto da Barra, com valorização dos mirantes, melhoria da circulação de pedestres e renovação das construções deterioradas, privilegiando a implantação de equipamentos que abriguem serviços de apoio à cultura, ao lazer e turismo (SALVADOR, 2008).

A orla da Barra também está inserida na Orla Atlântica, no Trecho 6 – Praia do Farol da Barra até o Centro Espanhol, cujas diretrizes previstas pelo PDDU para este trecho foram (art. 237, §1º):

- I - incentivo para substituição de edificações deterioradas e ocupação de espaços subutilizados localizados nas quadras próximas ao mar;
- II - ampliação das calçadas à beira-mar, favorecendo a circulação de pessoas, de ciclistas e a prática de esportes (SALVADOR, 2008).

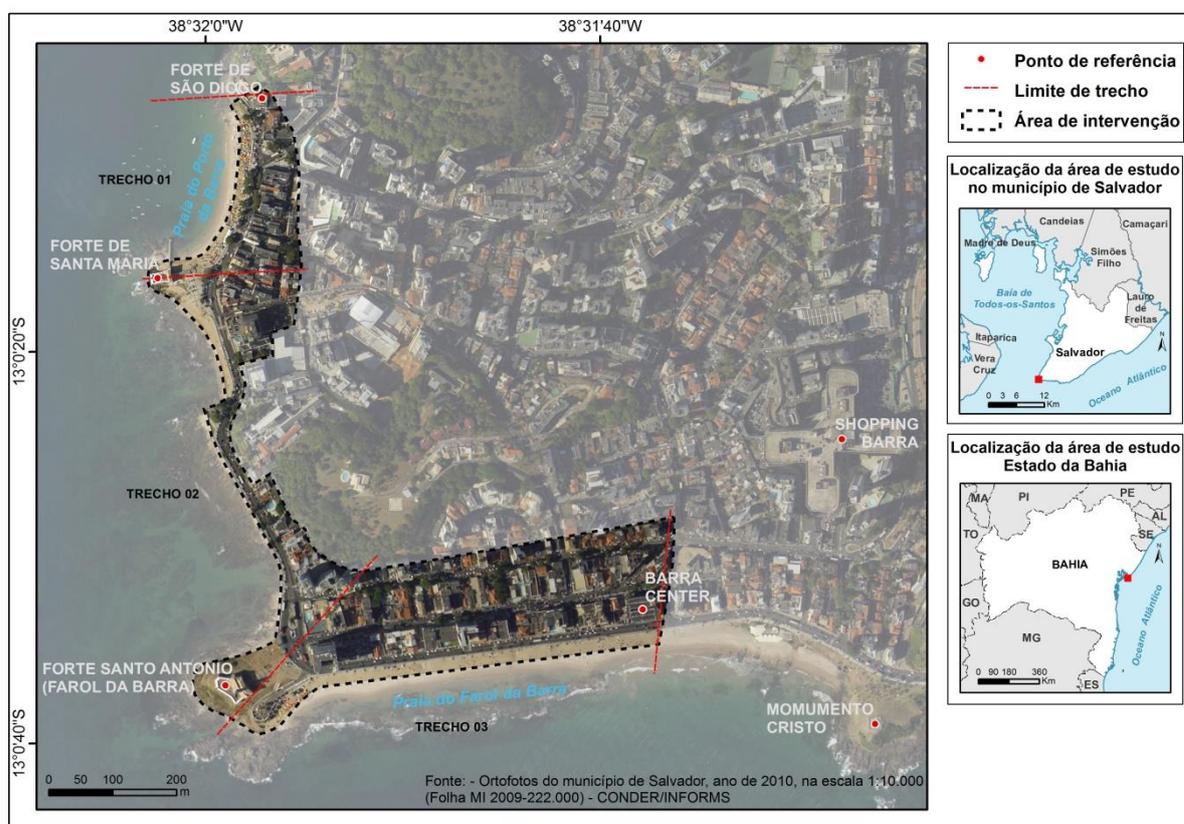
Estas diretrizes foram em grande parte atendidas neste projeto, principalmente no que se refere à melhoria na circulação dos pedestres, ampliação das calçadas e espaços de uso comum, inserção de ciclofaixas, etc. Entretanto, a atenção exigida pelo plano às edificações deterioradas é bastante imprecisa, pois este não especifica se tais edificações são de âmbito público ou particular. Ademais, pode-se considerar que a melhoria do entorno é um incentivo para que as os proprietários realizem melhorias nos seus imóveis.

O trecho de intervenção do projeto de requalificação está localizado em parte da Orla da Baía de Todos os Santos (do Forte de São Diogo ao Farol da Barra) e em parte da Orla Atlântica (do Farol da Barra ao Barra Center). Nele estão presentes as principais praias do bairro e as mais famosas da cidade: Praia do Porto da Barra e Praia do Farol da Barra. Quanto à balneabilidade destas praias, destaca-se que suas águas estão geralmente propícias ao banho de mar, conforme estudos realizados periodicamente pelo INEMA (esteve propícia ao banho no período de julho a dezembro de 2016).

Em termos de uso, na orla da Barra (marítima e terrestre) foram identificados os seguintes usos: banho, mergulho, esportes terrestres, lazer, turismo náutico, turismo hotelaria e área de proteção ambiental (SALVADOR, 2013b).

O projeto, denominado “Parque Urbano da Orla: Trecho Barra” foi de autoria da Prado Valladares Arquitetos LTDA e execução das obras pela Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A, vencedora da licitação para a elaboração do “Projeto Básico e Executivo, e Execução das Obras Civis de Requalificação da área da Barra”, no valor global de R\$ 57.705.106,00 (cinquenta e sete milhões, setecentos e cinco mil, cento e seis reais), conforme resultado da licitação, publicado no Diário Oficial do Município (DOM). Metade dos recursos foi de investimento próprio da prefeitura e a outra parte foi de recursos do Governo Federal, via Ministério do Turismo (SALVADOR, 2013e, 2013i, 2013j). Entretanto, o valor final da obra, como já citado, extrapolou esta previsão inicial ficando em torno de R\$ 62 milhões (M. J. servidor da PMS). A intervenção da 1ª etapa na Barra foi dividida em três trechos: trecho 1 - Forte de São Diogo ao Forte de Santa Maria, trecho 2 - Forte de Santa Maria ao Farol da Barra e trecho 3 - Farol da Barra ao Barra Center (ver figura 20).

Figura 20 – Área de intervenção na orla da Barra

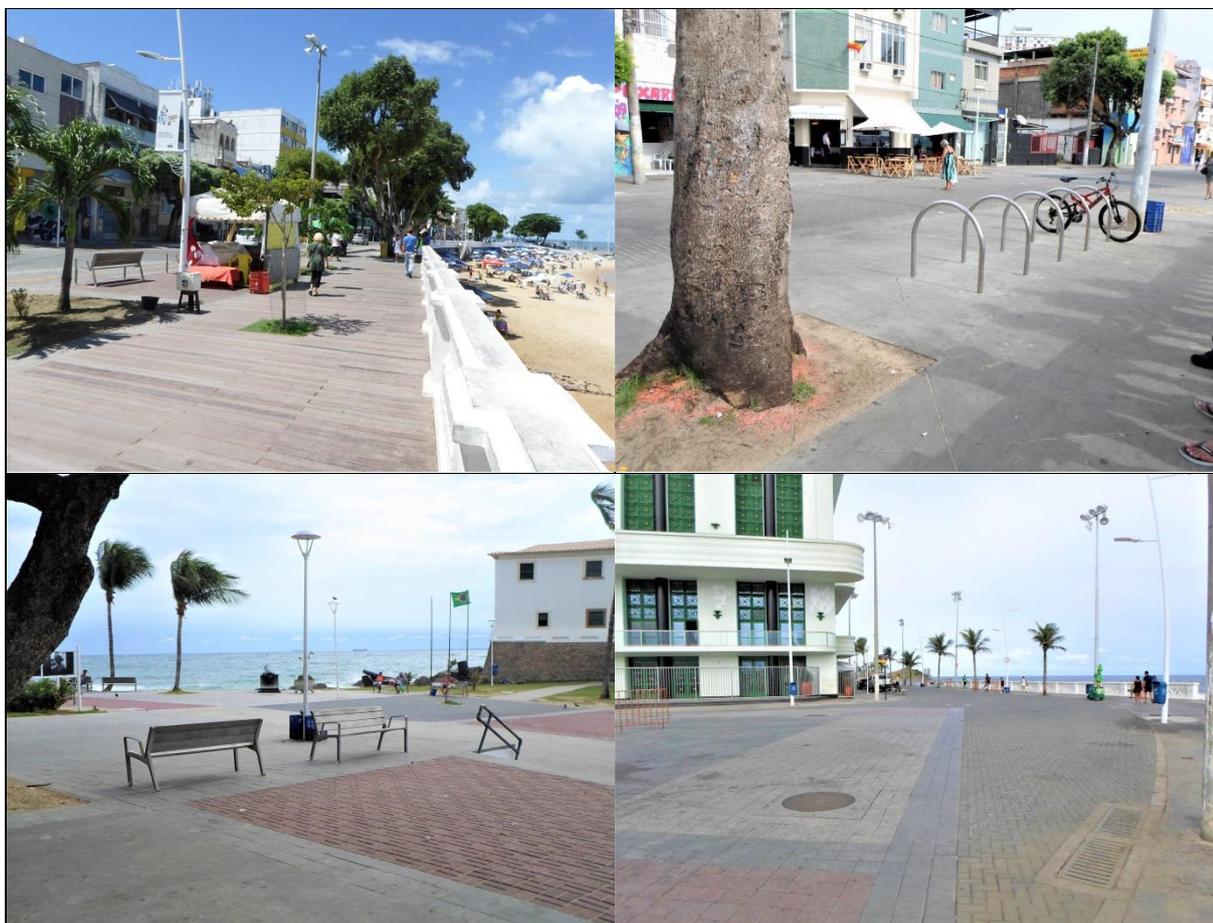


Fonte: SALVADOR, 2013l. Elaboração própria.

A 1ª etapa da reforma compreendeu os trechos da Avenida Oceânica, Largo do Farol da Barra, início da Avenida Sete de Setembro e Rua Barão de Itapuã, e foi concluída em fevereiro de 2014 para atender ao período de carnaval. Em seguida, as atividades foram retomadas, iniciando-se a segunda etapa, que contemplou da Avenida Sete de Setembro até o Largo do Porto da Barra, Rua Barão de Sergy, Rua Almirante Marques de Leão e as ruas transversais (NOVA, 2014).

As intervenções previstas para a Barra, anunciadas como as de maior repercussão compreendiam: paisagismo (plantas e árvores), iluminação (luminária em LED e novos postes) mobiliário urbano (bancos, lixeiras subterrâneas, cachepós), infraestrutura (pavimento intertravado, ampliação das calçadas, escadas, balaustradas, rampas de acesso à praia, cabeamento subterrâneo das redes de água e esgoto, luz e gás), etc. (ver figura 21). Uma das principais mudanças foi a instalação do piso compartilhado, que possibilita que pedestres e veículos motorizados e não-motorizados utilizem o mesmo espaço e a mudança da estrutura viária, que passou a ser mão única. Além da área da orla foi reformada a Praça do Patriarca da Independência/Praça dos Tamarineiros e construída uma nova praça, na esquina da Rua Dias D'Ávila (SALVADOR, 2013e, 2014c, 2015d).

Figura 21 – Projeto implementado na orla da Barra



Fonte: arquivo pessoal, 2017. Nota: imagens dos equipamentos e mobiliário urbano inseridos na orla da Barra.

O trecho do Porto e parte da Avenida Oceânica (do Farol ao Barra Center) foi fechado para o trânsito de veículos, sendo este desviado para as vias internas¹⁰⁸. O conceito adotado na intervenção, segundo Tânia Scofield, presidente da FMLF, foi o de valorizar o espaço público e o patrimônio cultural: *“Desde o início, esse projeto partiu de duas premissas básicas [...]: priorizar as pessoas na ocupação do espaço urbano e valorizar o enorme patrimônio simbólico que a cidade de Salvador possui”* (SALVADOR, 2014f, p. 1).

No dia 21 de agosto de 2013 foi apresentado o projeto de revitalização da Barra aos moradores pelo prefeito ACM Neto. O chefe da Casa Civil¹⁰⁹ destacou:

Essa apresentação já aconteceu na Ribeira, quando fomos até a comunidade mostrar como o projeto foi formatado e recebemos sugestões. Agora, faremos o mesmo com a comunidade da Barra e estamos finalizando o projeto de São Tomé de Paripe e Tubarão, no subúrbio, onde também faremos a apresentação. Nosso objetivo é que toda intervenção proposta pela Prefeitura seja primeiro apresentada à comunidade que será impactada para que suas sugestões sejam incorporadas (SALVADOR, 2013i).

A partir do discurso da gestão municipal é possível constatar que o projeto já chega pronto, quando já não é mais possível sugestões significativas, ao passo que a situação ideal seria um processo de construção coletiva com a população, fazendo um levantamento prévio dos problemas e das possíveis soluções.

Em outubro de 2013 foi assinada a ordem de serviço e instalado o centro de informações na área, que funcionou durante a execução do projeto, para orientar e tirar dúvidas a população. A previsão de conclusão era para junho de 2014, antes da Copa do Mundo, mas foi em agosto de 2014 que a obra foi completamente inaugurada. No discurso de inauguração o prefeito frisou a importância da Barra e do projeto para a cidade:

Salvador nasceu na Barra e, agora, uma nova Barra nasce para Salvador. É o primeiro passo de uma revitalização extraordinária que estamos fazendo em vários trechos. E é claro que hoje me sinto orgulhoso porque esse é o grande símbolo da transformação que Salvador está vivendo. Quem viu a Barra do passado e vê a Barra do presente tem noção do esforço que foi feito. Estamos dando um importante passo para o futuro. Salvador vai deixar de ser lembrada como uma cidade de beleza extraordinária que tinha uma das orlas mais feias. Hoje, com orgulho, Salvador tem uma das mais belas orlas do Brasil. Estamos ajudando a devolver a cidade aos seus cidadãos, e ver essas transformações é o que nos deixa motivado para que até 2016 tenhamos um litoral completamente requalificado (SALVADOR, 2014e).

¹⁰⁸ Chama a atenção o fato de que o Plano Diretor da Orla Marítima em 1973 já previa esta intervenção com a transformação da avenida beira-mar, no Porto da Barra num calçadão, desviando-se o tráfego de veículos do local para as vias paralelas internas (SCHEINOWITZ, 1998). Esta, portanto, era uma proposta já pensada há bastante tempo e que veio a se efetivar neste projeto de 2013.

¹⁰⁹ Na época era Albérico Mascarenhas.

No que diz respeito aos aspectos ambientais, as ações envolveram paisagismo, com a inserção de plantas e de árvores. Conforme os números apresentados pela empresa executora das obras, foram 3,2 mil m² de grama, 2,6 mil mudas de plantas ornamentais e 75 árvores entre ipês, licuris e coqueiros (SALVADOR, 2015b).

Foi verificada em campo a presença irregular de árvores e de áreas verdes, concentrando-se estas em determinados locais do trecho mais que em outros. No trecho do Porto da Barra, entre o Forte de São Diogo e o Forte de Santa Maria foi onde constatou-se um maior número de árvores, conforme demonstrado na figura 22. Constatou-se também a presença de galerias de drenagem de águas pluviais direcionadas para a areia das praias (ver figura 23).

Figura 22 – Distribuição de árvores na orla da Barra



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

Figura 23 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla da Barra



Fonte: arquivo pessoal, 2017.

Quanto aos aspectos históricos e culturais, destaca-se que o projeto não interviu nas edificações e marcos históricos presentes no bairro. As ações ocorreram no entorno destes. A única intervenção ocorreu na balaustrada existente no calçadão que foi substituída por outra de material diferente, mas o desenho original foi mantido.

No que se refere aos equipamentos urbanos, foi prevista pela prefeitura a instalação de 14 equipamentos de apoio de comércio e serviços¹¹⁰ no trecho 5 – Comércio/Barra, compreendendo sanitários, quiosques, postos salva-vidas e postos de informações. Porém, o trecho da orla da Barra não foi contemplado com a maioria destes equipamentos, pois constatou-se em campo, somente a presença de 1 posto de informações turísticas e de 6 sanitários químicos concentrados na praia do Farol, quantidade insuficiente considerando a utilização intensa da população e a extensão do trecho. A figura 24 demonstra os equipamentos e mobiliário urbano distribuídos no trecho do Farol.

Figura 24 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla da Barra



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

No que se refere aos aspectos econômicos, o impacto do projeto no comércio local e a ausência de estacionamentos foi um dos pontos mais criticados na Barra, principalmente em decorrência do fechamento de vias para o fluxo de veículos, conforme será evidenciado nas entrevistas. Houve inclusive a criação da Associação de Comerciantes, Empresários e Amigos da Barra e Ondina (ACE), em agosto de 2015, pelos comerciantes e empresários da Barra e de Ondina, com o

¹¹⁰ No trecho 5 que compreende o Comércio e a Barra, definiu-se como equipamentos de serviços 2 sanitários públicos, 2 salva-vidas e 2 de informações. Já os equipamentos destinados ao comércio foram 6 pequenos e 2 pequenos geminados (SALVADOR, 2013b).

objetivo de facilitar o diálogo entre os comerciantes, empresários e a prefeitura, bem como de defender os interesses do setor (ACE, 2015).

Segundo Serra (2015), o presidente da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (FECOMÉRCIO) informou que a perda do dinamismo no comércio da Barra foi maior do que no restante do setor em toda a cidade. Destaca que em vez de reconhecê-la, há uma tentativa de minimizá-la, assim como de minimizar a importância do comércio local, criticando a suposta incapacidade de adaptação ao novo conceito implementado.

No que se refere aos impactos sociais e demais impactos econômicos do projeto, as informações colhidas junto aos entrevistados contribuirão para se chegar a algumas conclusões.

a) *Entrevistas*

Na Barra as entrevistas foram realizadas com os mesmos grupos de interesses das entrevistas realizadas no bairro da Ribeira e de acordo com os mesmos procedimentos. Também foram entrevistados 5 estabelecimentos comerciais, 5 vendedores ambulantes, 10 usuários da orla residentes do bairro, 5 usuários da orla não residentes do bairro e a associação de moradores, totalizando 26 entrevistas.

Os entrevistados do grupo dos **estabelecimentos comerciais**, em sua maioria (60%), relataram que os impactos do projeto foram negativos, citando como a principal causa a proibição do tráfego de veículos, o que gerou a diminuição do movimento dos clientes, que geralmente utilizam este modo de transporte. Um dos entrevistados relatou que quando houve a abertura para o fluxo de veículos novamente, de segunda a sexta-feira, o movimento voltou a crescer. Foi informado por outro entrevistado que, no início das obras, muitos estabelecimentos fecharam e que teve muita queda nas vendas, mas que depois houve uma melhora em razão da reabertura da via para o tráfego de veículos.

Os demais 40% consideraram o projeto positivo, relatando que este foi benéfico para a Barra, melhorando bastante o bairro e aumentando a utilização dos espaços públicos pelas pessoas, refletindo positivamente no comércio local. Entretanto, ressalta-se que os estabelecimentos que consideraram o resultado do projeto positivo foram aqueles que se instalaram após as obras.

A maioria dos estabelecimentos entrevistados (100%) citou a carência e/ou ausência de estacionamentos no local, o que na opinião destes prejudicou também a permanência dos clientes no bairro, já que não há local para estacionar.

No que se refere à participação na consecução do projeto, os entrevistados (60%) afirmaram que souberam deste pela mídia e/ou pelos moradores, e que em seguida, a prefeitura procurou-os para participar de uma reunião sobre o projeto. Entretanto, destacam (60%) que foi uma reunião de apresentação, sem abertura para sugestões, tendo um entrevistado enfatizado que “eles (a prefeitura) não contaram com a opinião dos comerciantes”. Informou-se também que um engenheiro da prefeitura realizou uma vistoria nos estabelecimentos para avaliação da estrutura destes.

A principal proposta deste grupo foi a construção de estacionamentos (100%), citando-se também o melhoramento da segurança e a promoção de eventos para atrair o público nos períodos de baixa estação.

Dentre os **vendedores ambulantes** entrevistados, 40% destacaram que o projeto beneficiou a atividade e o bairro, pois aumentou o número de frequentadores no local e, conseqüentemente, as vendas. Para 20% o projeto não interferiu na atividade, pois as pessoas continuam frequentando a Barra como era antes. E para 40% o projeto prejudicou a atividade. Dentre os que citaram ter prejudicado, 10% destacaram como motivo a ausência da licença, sendo que a prefeitura não estava mais emitindo, nem mesmo pagando, mas que a SEMOP havia se comprometido em resolver a situação, que já se arrastava há algum tempo. Os demais 10% destacaram como motivo a mudança de ponto e a queda na demanda de visitantes.

No que se refere à licença, 40% disseram ter adquirido, mas com bastante dificuldade. Os demais 60% estavam trabalhando sem a licença, e informaram que a prefeitura estava dificultando a sua emissão. Destacaram que era preciso trabalhar em alerta, por conta da fiscalização e apreensão de mercadorias.

Os entrevistados que se dispuseram a propor citaram a necessidade de sanitários públicos, motivo de reclamação pelos clientes, de chuveiros para os banhistas, além da urgência da regularização dos ambulantes sem a licença, para que pudessem exercer a atividade sem problemas.

Na entrevista com os **usuários locais**, as questões referentes à informação sobre o projeto e à participação na elaboração deste, estão sintetizadas na tabela 4:

Tabela 4 – Informação e Participação - Barra

Assunto	Porcentagem (%)
Soube do projeto através da mídia e/ou moradores	90
Soube do projeto através da prefeitura/prefeitura-bairro	10
Soube do projeto através da associação de moradores	-
Soube do projeto quando as obras começaram	-
Participou de reunião sobre o projeto através da associação	10
Não participou de reunião para discussão do projeto	70
Sabia da reunião, mas não participou	20

Fonte: Pesquisa de campo, 2016. Elaboração própria.

Os que participaram da reunião sobre o projeto relataram que a proposta foi compreendida e foram feitas sugestões, mas que nem todas foram acatadas pela prefeitura.

Na avaliação geral sobre o resultado da obra, 90% dos entrevistados consideram que esta foi muito positiva para o bairro, sendo empregados os termos “padrão primeiro mundo”, “ficou ótimo” ou “ficou excelente”. O espaço público foi apontado como um aspecto positivo (20%), em razão de estar sendo muito utilizado pelas pessoas. Um entrevistado destacou que a orla ficou bonita esteticamente e que está atraindo mais turistas; que a Barra precisa mesmo de turistas para movimentar o local. Considera positiva a retirada do fluxo de veículos das ruas onde isso foi feito, porque permite um maior desfrute do espaço pelas pessoas. Entretanto, mesmo considerando a obra como positiva, alguns entrevistados destacaram a existência de problemas: limitações de espaço na orla do bairro, carência de árvores e áreas verdes para um melhor conforto ambiental, qualidade de vida, e segurança.

Aqueles que consideram que a obra foi negativa ou que poderia ter sido feito algo melhor chegou a 10% dos entrevistados. A principal crítica enfatizou que o projeto não foi adequado, pois faltou paisagismo, quiosques, prejudicou-se muito o comércio local, principalmente durante as obras, citando que a prefeitura poderia ter concedido ao mínimo um desconto de IPTU aos estabelecimentos para compensar o impacto, e que muitos comércios fecharam. Destacou-se a falta de estacionamentos e a descontinuidade da ciclofaixa, que não abrange todos os locais.

Nas entrevistas com os **usuários não locais** foram entrevistados os frequentadores das seguintes localidades: Brotas, Engenho Velho de Brotas, Largo do Tanque e Jardim Esperança. Dentre estes, a maioria destacou que as obras foram muito positivas para o bairro e que o resultado foi muito bom (80%), enquanto que 20% considerou que o resultado não foi satisfatório, relatando que a obra foi apressada. Dentre os que consideraram a obra positiva, 20% afirmam que a acessibilidade para o bairro é ruim.

No que se refere à participação no projeto, mesmo não residindo no bairro, 80% dos entrevistados gostariam de fazer parte do planejamento da orla, enquanto que 20% mostraram-se indiferente à questão. Um entrevistado enfatizou que *“a Barra pertence ao povo, à cidade e que todos deveriam participar, não somente os moradores da Barra”*.

A entrevista com a representação do bairro ocorreu através da **Associação de Moradores e Amigos da Barra (AMABARRA)**, associação que conta atualmente com cerca de 91 associados. A entrevista foi concedida por um membro que ocupa o cargo de vice-presidente da associação, presidente à época da execução do projeto da orla. O entrevistado relatou que a participação na AMABARRA agora está maior, o que auxiliou na busca por melhorias na requalificação da orla do bairro, pois as pessoas se conscientizaram de que é preciso participar.

Quanto à discussão sobre o projeto executado, o entrevistado comentou que *“foi um projeto imposto, não teve nenhuma participação, nem de quem usa, nem de quem mora, nem de quem tem loja ou trabalha. [...] O que se faz (as obras) não é o necessário. Não perguntam, não levantam os problemas antes de fazer [...]”*. Destaca que no discurso a gestão municipal enfatiza que *“quando se faz ouvindo as pessoas ninguém desfaz”*, mas que na prática não é isso que ocorre.

A associação procurou o Ministério Público e “provocou” a prefeitura para que esta apresentasse o projeto, pois soube através dos jornais. O entrevistado cita que:

[...] muito hábil, o prefeito veio e fez uma exposição na Associação Atlética, com todo o acompanhamento dele, com metade da plateia com gente dele, convidou o bairro todo pra ir e fez uma apresentação muito bem feita [...]. A arquiteta apresentou, contou da historia da Barra, mas você não via dados de uso do solo e nada, e mostrou como iria ficar. Foi aplaudido de pé. [...] Tínhamos pedido debate, ele fez uma apresentação e não teve debate. Olha como foi o debate: vou responder a todas as perguntas, ele (prefeito), não a equipe que tinha elaborado o projeto. Quem filtrava as perguntas era a equipe dele. Quando resolveu acabar, acabou (entrevistado da AMABARRA).

Destaca que, assim como a AMABARRA, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Departamento da Bahia, também questionou o projeto e a ausência de estudos. Então a prefeitura apresentou um único estudo referente ao tráfego de veículos, de autoria de um escritório de São Paulo. A AMABARRA solicitou um novo estudo de tráfego, por considerar que aquele não estava bom, já que não atendia aos moradores, nem aos comerciantes. Mas menciona que a orla da Barra continuará dessa forma, *“porque eles (prefeitura) querem assim e chegaram à conclusão de que isso é o melhor”*. Acrescenta que *“decidiu-se fechar o Porto e parte da Avenida Oceânica para sempre. Quando começou foi interessante, área de lazer, convívio, etc. depois da obra, sem ter lugar para estacionar as pessoas passaram a evitar a Barra”*. Critica a mudança brusca realizada:

[...] não se pode querer impor e decidir que todo mundo agora vai andar (a pé). O transporte público é ruim e como a Barra é um bairro de classe média e alta, as pessoas possuem carro e andam de carro, não se muda isso de uma hora para outra, primeiro tem que oferecer a infraestrutura. [...] o bairro possui muitos idosos que residem há bastante tempo e que não desejam sair [...] (entrevistado da AMABARRA).

O entrevistado cita que após a apresentação do projeto na Associação Atlética foi prometida uma reunião com os moradores a cada 2 meses pra discutir trânsito, equipamentos públicos, etc. Houveram 3 reuniões, a quarta ocorreu 6 meses depois, e foi adiando-se as demais.

Quanto aos impactos no comércio, um dos aspectos mais criticados no projeto, informa que em levantamento realizado pela AMABARRA desde o início da obra de requalificação em 2013 foi constatado o fechamento ou mudança de 136 estabelecimentos comerciais na área. Dos estabelecimentos que permaneceram alguns foram reformados, ao passo que também houve a

abertura de outros, mas que em geral a situação não se alterou. Outro fator apontado como prejudicial ao comércio foi o atraso para a conclusão das obras. Informa que a Associação Comercial da Bahia (ACEB) foi procurada, mas não houve uma solução para o impasse. O entrevistado menciona que a presidência atual da AMABARRA lançou a campanha “*Vivo aqui compro aqui*”, com o objetivo de valorizar e estimular o comércio local, conscientizando os moradores sobre os ganhos em se consumir no comércio do bairro.

Dentre as reivindicações da AMABARRA, cita que a prefeitura atendeu a questão do estacionamento, resultando na sua ampliação durante o projeto. Entretanto, não foi o suficiente diante das várias críticas.

Quanto às questões ambientais, destaca que os efluentes pluviais continuam caindo nas praias e critica a enorme quantidade de árvores derrubadas (cerca de 24). Na limpeza, afirma que o grande problema de lixo na Barra é o lixo que vai para o mar, principalmente dos eventos.

Sobre os equipamentos prometidos, ressalta que as baianas estão há cerca de 2 anos esperando os quiosques. Relata que estava na propaganda que iria ter quiosque e sanitário, mas que estes equipamentos não foram implementados, e que a prefeitura justificou que não implantou os sanitários porque o IPHAN não liberou.

O entrevistado destacou a ocorrência de conflitos de uso e de acidentes no local depois da conclusão das obras, envolvendo skatistas, patinadores, capoeiristas, etc. Ressalta que o piso compartilhado deixa os frequentadores mais vulneráveis, expondo as pessoas a riscos de acidentes.

Menciona a execução de muitos reparos e troca de materiais depois da conclusão da obra, destacando que frequentemente “*[...] estão mexendo de novo, no piso intertravado, nas grades de escoamento de água. Não se teve a preocupação de fazer uma coisa correta com material resistente. Muita coisa já foi trocada porque estava enferrujada, como os postes [...]. Então...60 milhões? [...]*”.

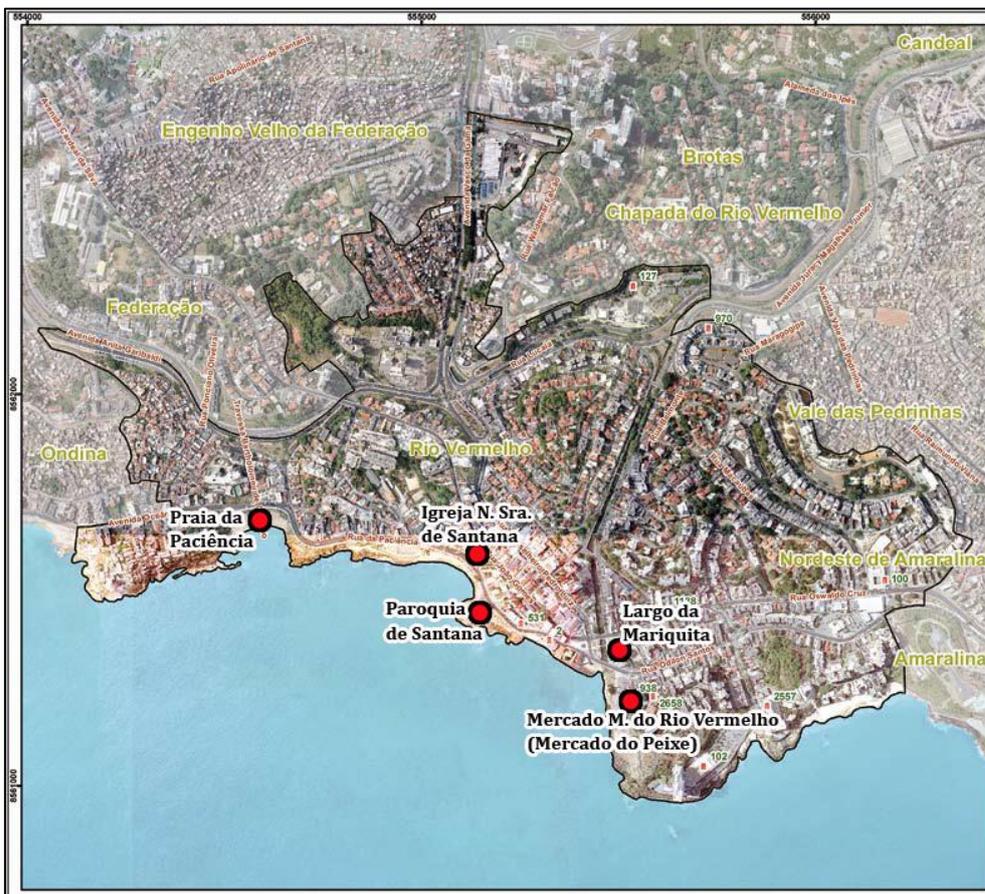
Sobre a avaliação do resultado do projeto em geral, o entrevistado destaca que o turismo na Barra diminuiu muito e que a orla perdeu em qualidade de vida e economicamente. Menciona que “*[...] algumas pessoas acham que a Barra está linda, outros que ficou uma maravilha, mas se você andar com um olhar mais atento você vai ver que a maioria não está*”.

A partir do exposto, constata-se que a avaliação do projeto da Barra pelos grupos de interesse não foi consensual: os estabelecimentos comerciais consideraram a obra negativa (60%); para 40% dos vendedores ambulantes o projeto foi positivo, para 40% negativo e para 20% não interferiu. Entretanto, para os usuários locais e não-locais o resultado geral foi positivo (90% e 80%, respectivamente). Quanto à participação, a prefeitura apresentou o projeto através de uma reunião, mas somente 10% dos entrevistados do grupo usuários local participaram desta reunião. Dos comerciantes, 60% afirmaram ter participado de alguma reunião sobre o projeto.

4.3.1.3 Rio Vermelho

A história do bairro do Rio Vermelho (figura 25) é anterior à fundação da cidade de Salvador, reportando-se à primeira década do século XVI. No século XVII o bairro era uma colônia de pescadores, que foi sendo povoada à medida que alguns moradores do Centro da Cidade migraram para a área, fugindo das Invasões Holandesas de 1624. No século XIX já haviam três núcleos de povoamento definidos: Paciência, Mariquita e Santana. Em 1923, foi inaugurada a Avenida Oceânica, iniciando-se a circulação dos primeiros automóveis pelo bairro, que começava a se transformar. Neste mesmo período, tornou-se costume das famílias abastadas passar o verão na Praia da Paciência. O bairro que já foi aldeia indígena, vila de pescadores e local de veraneio das famílias mais abastadas de Salvador atualmente é caracterizado como uma área de concentração comercial e de serviços, com um toque de boemia, um ponto de encontro dos que desfrutam intensamente da vida noturna em Salvador. No dia 02 de fevereiro de cada ano acontece no bairro a tradicional Festa de Iemanjá (SCHEINOWITZ, 1998; SANTOS, E. et al., 2010).

Figura 25 – Delimitação do bairro do Rio Vermelho



Fonte: SANTOS, E. et al. (2010).

A Igreja de Nossa Senhora de Santana é um ponto de referência da história do bairro, abrigando à sua frente o monumento de Jorge Amado e Zélia Gattai, famosos escritores brasileiros. O bairro foi denominado de Rio Vermelho pelos colonizadores em função da imagem que o rio Camarajipe¹¹¹ produzia: *“um tapete vermelho, um rio vermelho”* (SANTOS, E. et al., 2010, p. 78).

O Rio Vermelho possui uma população de 20.761 habitantes, o que corresponde a 0,85% da população de Salvador; concentra 0,95% dos domicílios da cidade, estando 21,74% dos chefes de família situados na faixa de renda mensal de 5 a 10 salários mínimos. No que se refere à escolaridade, constata-se que 35,77% dos chefes de família têm mais de 15 anos de estudo (SANTOS, E. et al., 2010). O bairro é bem servido em infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos, sendo caracterizado pela grande quantidade de estabelecimentos comerciais e de serviços, a exemplo de bares, restaurantes, casas de shows, baianas de acarajé, etc.

A orla do Rio Vermelho está inserida de acordo com o PDDU/2008 na ABM, na Borda Atlântica, no Trecho 8 - Alto da Sereia até Amaralina. As diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor para este trecho foram, conforme art. 237:

§ 3º São diretrizes específicas para o Trecho 8 – Alto da Sereia até Amaralina:

I - adoção de solução viária que confira maior integração à área no trecho entre a Paciência e Amaralina, criando espaços que possibilitem a livre circulação e convívio de pessoas, de acordo com a vocação turística e de lazer;

II - proteção aos marcos referenciais e à paisagem, contemplando a visão e preservação da Praia da Paciência com sua secular balaustrada, sítios e edificações de valor cultural, entre os quais o Largo de Santana, a Casa do Peso, os Mirantes do Alto da Sereia e Alto da Enseada, os exemplares arquitetônicos remanescentes do final do século XIX e início do século XX e os cenários de eventos importantes para a cultura local, como a tradicional Festa do Rio Vermelho;

III - incentivo para implantação de novos usos residenciais nas quadras próximas ao mar localizadas entre a Av. Visconde de Itaboraí e a Av. Otávio Mangabeira (SALVADOR, 2008).

Em termos gerais, pode-se afirmar que o projeto de requalificação não promoveu alterações drásticas na orla do Rio Vermelho. Os principais marcos históricos e arquitetônicos existentes na área foram preservados e/ou restaurados, a exemplo da balaustrada da Praia de Santana e da Praia da Paciência que foram restauradas, da Igreja de Nossa Senhora de Santana, reformada, etc. A vista da paisagem foi potencializada com a construção de um mirante na Paciência. Assim, estas diretrizes foram em grande parte atendidas.

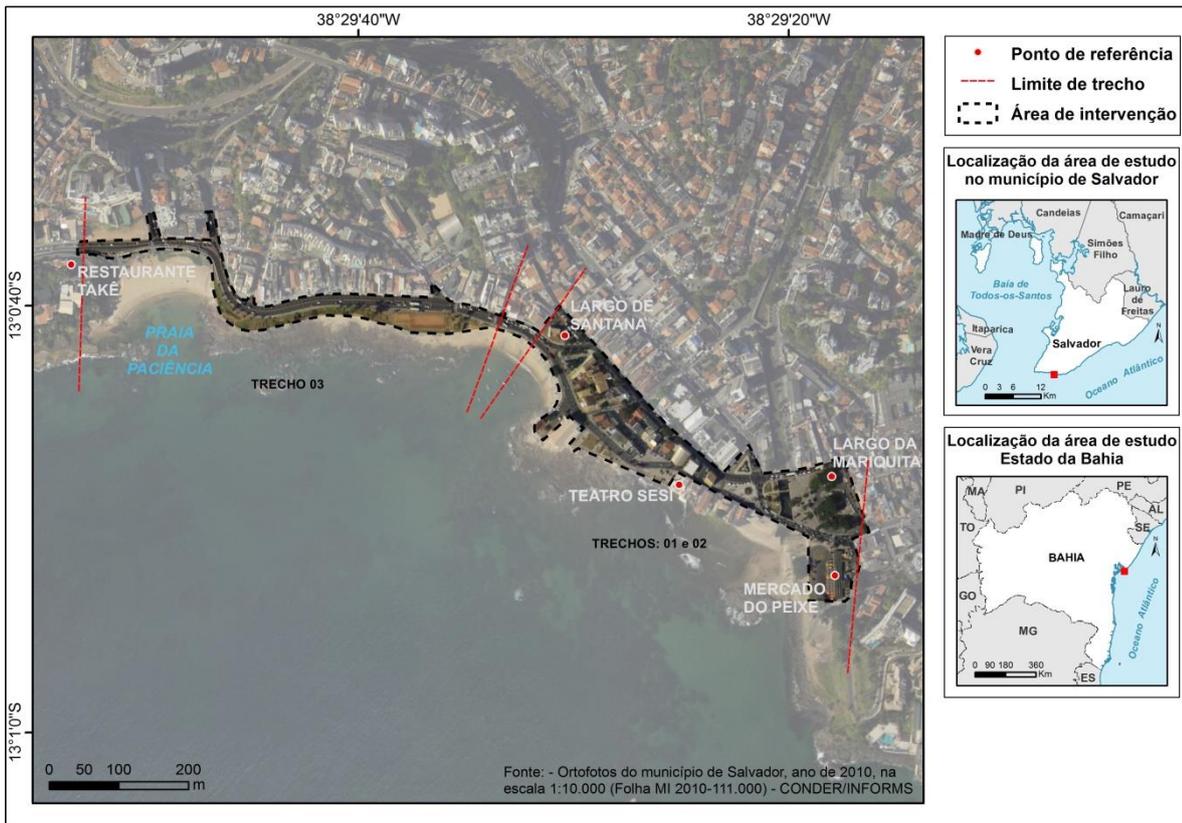
¹¹¹ É importante mencionar que o percurso natural do rio Camarajipe, que desembocava no Largo da Mariquita, no bairro do Rio Vermelho, tendo como seu último afluente o rio Lucaia foi desviado na década de 1970 pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), em razão das constantes enchentes nas zonas mais baixas do Rio Vermelho. Para isso, aproveitou-se o vale do rio Pernambués, nas proximidades da área atualmente conhecida como Iguatemi. Assim, a foz do rio Camarajipe foi modificada para a área situada entre a Praça do Jardim dos Namorados e a Praia de Jardim de Alah, no bairro Costa Azul (SANTOS, E. et al., 2010).

Quanto à balneabilidade das praias do bairro, destaca-se que suas águas em determinados períodos do ano estão propícias para banho e em outros não, conforme estudos realizados periodicamente pelo INEMA. Já em termos de uso, na orla do Rio Vermelho (marítima e terrestre) foram identificados as seguintes modalidades: banho, esportes terrestres, esportes aquáticos, lazer, turismo, hotelaria e pesca (SALVADOR, 2013b).

O *Projeto Urbanístico de Requalificação da Orla Marítima do Rio Vermelho* foi de autoria do arquiteto Sidney Quintela, assinado pelo escritório SQ+ Arquitetos Associados e executado pela Construtora NM LTDA. Sua área de abrangência foi dividida em 3 trechos para a intervenção, compreendendo uma extensão de 1,7 quilômetro, numa área de 52.500,00m². O investimento total divulgado para os 3 trechos foi de R\$ 44 milhões (SALVADOR, 2015e). Entretanto, ressalta-se que o valor divulgado no DOM para o processo licitatório, no dia 04 de dezembro de 2014, a ser contratado para as três etapas do projeto foi de **R\$ 71.380.795,18** (setenta e um milhões, trezentos e oitenta mil, setecentos e noventa e cinco reais e dezoito centavos) (SALVADOR, 2014i). Já no resultado final desta licitação, publicado no DOM no dia 25 de março de 2015, o valor global para as três etapas foi de **R\$ 70.666.987,37** (setenta milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, novecentos e oitenta e sete reais e trinta e sete centavos) (SALVADOR, 2015d).

O projeto completo abrange o trecho de orla da Praia da Paciência, passando pelo Largo da Mariquita até a entrada da Fonte do Boi, além de ruas adjacentes, como nas ruas João Gomes, Almerinda Dutra, Borges dos Reis, Guedes Cabral, e nas praças Brigadeiro Faria, Colombo e Largo de Santana (SALVADOR, 2015f). Entretanto, a primeira etapa da intervenção, analisada neste recorte, compreende os trechos 1, 2 e 3, da Praia da Paciência ao Largo da Mariquita, conforme figura 26:

Figura 26 – Área de intervenção na orla do Rio Vermelho (trechos 1, 2 e 3)



Fonte: Elaboração própria.

A 1ª etapa da intervenção compreendeu a execução das obras em três trechos. O primeiro trecho compreendeu uma extensão de 365 metros e área de 16.328,14m², englobando o estacionamento do Largo da Mariquita, a cobertura de parte do rio Lucaia, a calçada da Igreja de Santana ao SESI, o entorno da Casa de Iemanjá, as ruas João Gomes e Professora Almerinda Dutra e Largo de Santana. As intervenções incluíram recomposição asfáltica, drenagem, novas calçadas em concreto e requalificação do Largo de Santana. Para o segundo trecho, que compreendeu uma extensão de 638 metros e área de 16.296,19m², as obras abrangeram as ruas Guedes Cabral e Borges dos Reis, no estacionamento do Largo de Santana, Praça Colombo e Largo da Mariquita. As ações envolveram piso em blocos de concreto intertravado, execução de valas técnicas, recuperação de drenagem e construção de novas calçadas. Já para o terceiro trecho, cuja extensão foi de 764 metros, com área de 16.296,19m², as intervenções compreenderam as ruas da Paciência e da Avenida Oceânica, envolvendo recomposição do pavimento asfáltico, execução de valas técnicas, recuperação da drenagem existente e execução de novas calçadas (SALVADOR, 2015e, 2015f).

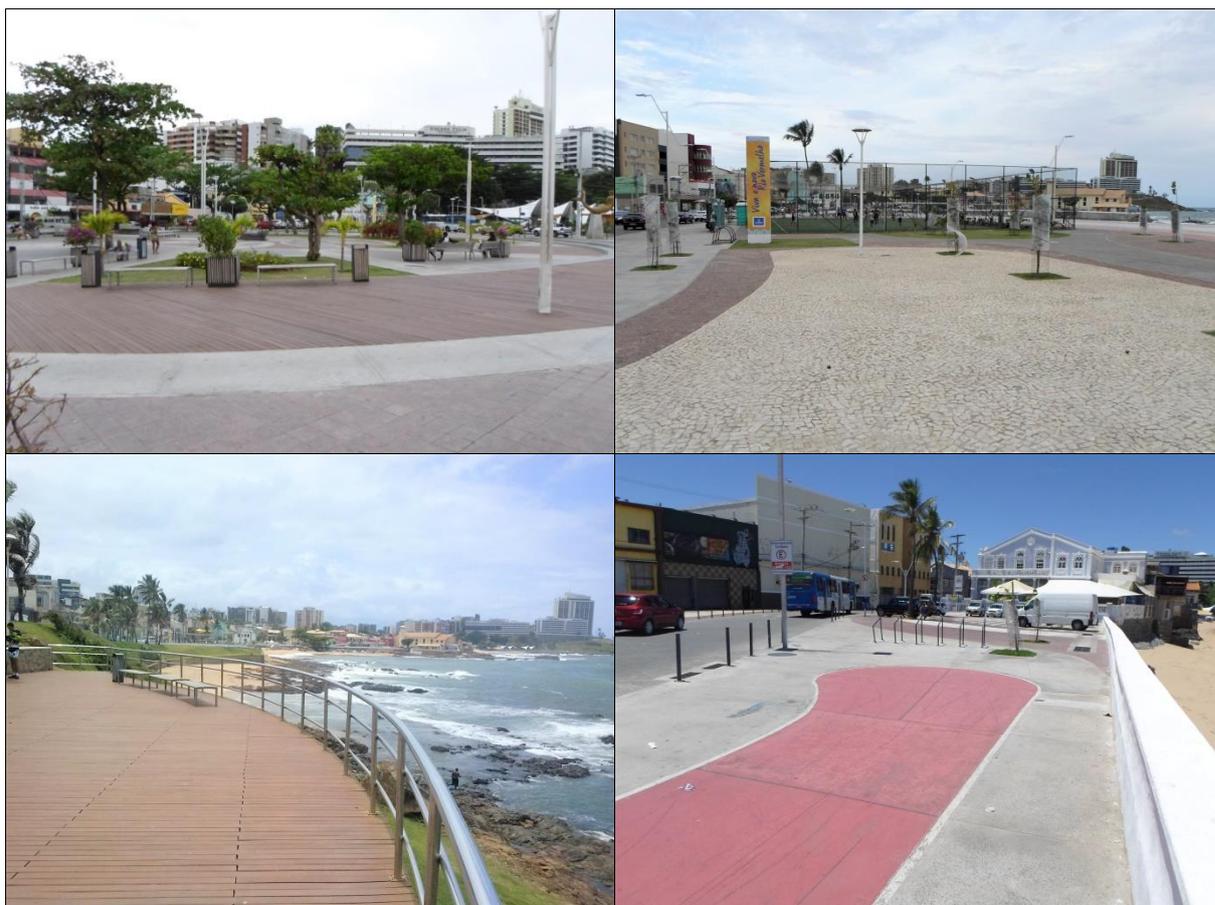
Foram ainda previstas outras etapas de intervenção no bairro, em outros 2 trechos (4º e 5º), que envolvem a Praça Brigadeiro Faria e as ruas Oswaldo Cruz, Odilom Santos, Marquês de Monte

Santo, Do Meio, do Barro Vermelho, Fonte do Boi e a Travessa Basílio de Magalhães¹¹² (SALVADOR, 2015e).

Além das ações citadas, foram implementados na área de intervenção: mobiliário urbano, deck/mirante, acessos à praia, paisagismo, quadra, ciclofaixa, aumento do número de vagas em estacionamentos, iluminação em LED, criação de espaços de lazer nas praças, largos e calçadões, espaços compartilhados para pedestres, ciclistas e automóveis, com a adaptação do sistema viário (ver figura 27). Foi realizada a instalação de rede subterrânea para a transferência das redes aéreas, eliminando os postes, à exceção dos postes de iluminação, diminuindo assim a poluição visual causada por estes equipamentos (SALVADOR, 2015g).

Conforme relatório final da Construtora NM foram implementados 67 bancos; 20 chapecós; 67 lixeiras; 30 bicicletários; 9.770,52 m² de asfalto; 10.047,52m² de pavimento intertravado; 1 km de balaustradas recuperadas; 4 escadas; 2 rampas (CONSTRUTORA, 2016).

Figura 27 – Projeto implementado na orla do Rio Vermelho



Fonte: arquivo pessoal, 2017. Nota: imagens dos equipamentos e mobiliário urbano instalados na orla do Rio Vermelho.

¹¹² Como o foco desta pesquisa é na análise da 1ª etapa do Programa de requalificação, tais trechos não serão aqui analisados.

Nos aspectos ambientais, ocorreu a reconstrução das contenções e a recomposição dos taludes e das encostas, no trecho entre a Paciência e a Praia de Santana, no qual algumas crateras avançavam em direção à via, em virtude da influência das marés e das chuvas (CONSTRUTORA, 2016). As ações de paisagismo envolveram a plantação de árvores e grama a fim de proporcionar espaços de sombreamento e proteção, delimitação e divisão espacial¹¹³ (SALVADOR, 2015g). Diferentemente dos demais trechos, constatou-se em campo uma distribuição mais uniforme das árvores e áreas verdes, mesmo com a concentração em alguns pontos, como no Largo da Mariquita (ver figura 28).

Figura 28 – Distribuição de árvores na orla do Rio Vermelho



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

Ressalta-se que o projeto previa a supressão de árvores de porte saudáveis, mas a Comissão de Acompanhamento das Obras questionou, destacando que as árvores substitutas seriam de espécies inadequadas para as adjacências das praias (ipê, oiti, phoenix), além de diminuição das áreas de permeabilidade. Ficou então acordado com a prefeitura que somente uma árvore do Largo da Mariquita seria removida, para liberar um novo acesso à Rua do Meio e que as demais seriam mantidas, sendo o projeto adequado para isso (CONFIRA, 2015).

Cabe citar que não foi prevista qualquer ação para a despoluição do rio Lucaia que desagua com suas águas poluídas ao lado do Mercado do Peixe e da Capatazia de Pesca da Mariquita (ver figura 29). Apenas resolveu-se tamponar parte deste rio sob o Largo da Mariquita.

¹¹³ No dia 13 de maio de 2014 foi concedida a licença ambiental à Fundação Mário Leal Ferreira pela Diretoria Geral de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (DGA) vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (SEMUT) através da Portaria nº 193/2014, para o “Projeto Urbanístico da Orla Marítima do Rio Vermelho” (SALVADOR, 2014b).

Figura 29 – Foz do rio Lucaia ao lado do Mercado do Peixe, Rio Vermelho



Fonte: arquivo pessoal, 2016. Nota: observa-se a água do rio Lucaia escurecida em razão da poluição, com a presença de resíduos sólidos e a presença de uma galeria de águas pluviais, que despeja seus efluentes na foz do rio.

Assim como nos demais trechos estudados, verificou-se a presença de galerias de águas pluviais voltadas para as praias da Paciência e de Santana (ver figura 30).

Figura 30 – Galerias de drenagem de águas pluviais na orla do Rio Vermelho



Fonte: arquivo pessoal, 2017.

No dia 15 de junho de 2015 foi assinada a ordem de serviço para o início das obras de requalificação. No dia 29 de janeiro de 2016 foram inaugurados o trecho 1 e parte do trecho 2, entre o Largo de Santana e o Largo da Mariquita (SALVADOR, 2015g, 2016a).

Quanto aos aspectos históricos e culturais, destaca-se que o projeto não interviu drasticamente nas edificações e marcos históricos presentes no bairro, conforme já citado. As intervenções incluíram a reforma da Casa de Iemanjá, que abriga a Colônia de Pesca Z-01. Nela foram executadas obras de pintura, troca de pisos, recuperação do mosaico decorativo, melhorias na contenção, nas escadarias e rampas de acesso e reforma na imagem de Iemanjá. A igreja de Santana também foi reformada, recebendo nova pintura e iluminação cênica. Cita-se ainda a intervenção nas balaustradas, que tiveram a extensão de 1 km recuperada (CONSTRUTORA, 2016).

No que se refere aos equipamentos urbanos, foi prevista pela prefeitura a instalação de 28 equipamentos de apoio de comércio e serviços¹¹⁴ (sanitários públicos, salva-vidas e postos de informações) no trecho 6 – Ondina/Amaralina. Observou-se em campo a presença de 3 quiosques no Largo de Santana, 3 quiosques no Largo da Mariquita, 11 quiosques¹¹⁵ no Mercado do Peixe e somente 3 sanitários químicos em todo o trecho, sendo que 2 destes estão situados no fundo do Mercado do Peixe. A figura 31 demonstra a distribuição dos equipamentos de comércio e serviços e o mobiliário urbano distribuídos no Largo da Mariquita.

Figura 31 – Equipamentos e mobiliário urbano implementados na orla do Rio Vermelho



Fonte: Google Earth, 2016. Elaboração própria.

Com relação aos aspectos econômicos, o impacto do projeto no comércio local foi bastante criticado durante a fase de execução das obras. Porém, depois da inauguração os proprietários dos estabelecimentos comerciais avaliam os impactos como positivos, conforme será exposto na análise das entrevistas.

Cabe aqui mencionar uma especificidade do Rio Vermelho dentre os bairros aqui analisados no que se refere às associações e representações da população. No bairro há a existência da Associação de Moradores e Amigos do Rio Vermelho (AMARV), mas quando as obras de requalificação foram iniciadas formou-se um coletivo denominado Rio Vermelho em Ação, que divergia da postura adotada

¹¹⁴ No trecho 6 que compreende de Ondina até Amaralina foram previstos os seguintes equipamentos de serviços: 4 sanitários públicos, 3 salva-vidas e 3 de informações; e os seguintes equipamentos comerciais: 11 pequenos e 6 pequenos geminados e 1 médio (SALVADOR, 2013b).

¹¹⁵ Quiosques com estrutura de vidro e madeira, conforme os modelos adotados na orla da Ribeira e de Piatã (ver apêndice N).

pela AMARV frente ao projeto da orla do bairro. O coletivo foi formado espontaneamente via internet, como um movimento para reivindicar a participação popular permanente no projeto de requalificação do bairro, sendo constituído por moradores e frequentadores. O objetivo principal era solicitar uma audiência pública com a prefeitura para a apresentação e discussão do projeto e para a fiscalização das obras. Considerava que as intervenções demonstravam um processo de gentrificação, com a alteração da dinâmica local, afetando a população de baixa renda, aumentando os custos de bens e serviços e dificultando a permanência de alguns comerciantes. Condenava o risco de expulsão dos moradores do Nordeste, Vale das Pedrinhas, Chapada, Federação e dos pequenos comerciantes e trabalhadores, como os do Mercado do Peixe. Dentre outras medidas, repudiava a retirada das quadras do bairro, derrubada de espaços de socialização para construção de estacionamentos; derrubada de árvores para pavimentação; expulsão dos comerciantes ambulantes; a padronização do bairro, etc. (COLETIVO, 2015).

Com estas pautas, o coletivo realizou uma série de ações e manifestações pelo bairro. Uma delas ocorreu no dia 18 de julho de 2015, quando aproximadamente 150 pessoas se reuniram na Rua Fonte do Boi, questionando a falta de participação no projeto de requalificação da orla do bairro e solicitando a abertura do projeto para discussão (MANIFESTAÇÃO, 2015a). No dia 02 de agosto de 2015 um grupo de moradores se uniu novamente para reivindicar as pautas do movimento, criticando o caráter autoritário do projeto (REDAÇÃO, 2015). Em seguida, no dia 08 de agosto de 2015 foi realizada a marcação de árvores entre a Fonte do Boi e o Largo da Mariquita, com colagem de cartazes, chamando a atenção para a sua preservação (MARCAÇÃO, 2015). No dia 22 de agosto de 2015 ocorreu outra manifestação na Paciência, com as mesmas pautas. Foram pintados e fixados cartazes, com frases de contestação às obras (MANIFESTAÇÃO, 2015b).

Diante das manifestações do Rio Vermelho em Ação, a AMARV divulgou uma carta aberta no dia 17 de julho de 2015, na qual prestou seu apoio ao projeto de requalificação do bairro, criticando as manifestações do que considerou um pequeno grupo de pessoas com o interesse de impedir o andamento das obras, lembrando que haviam sido promovidas reuniões pela prefeitura para debater o projeto, que era de amplo conhecimento da comunidade. A AMARV considerou que o movimento Rio Vermelho em Ação agia por interesses políticos e partidários, contrários ao projeto que havia sido amplamente discutido, divulgado e entregue a diversas entidades (AMARV, 2015).

Segundo a carta, as discussões do projeto começaram em março de 2012, na Colônia de Pesca Z-1, sob o comando do então secretário de Desenvolvimento, Turismo e Cultura¹¹⁶. Em seguida foram realizadas oito reuniões oficiais e outras extra oficiais, em diversos locais, juntando-se outras

¹¹⁶ Á época Guilherme Bellintani.

entidades ao processo, inclusive com caminhadas pelo bairro para constatar as necessidades. Relata que nas últimas reuniões a prefeitura havia apresentado o projeto inicial e promovido um espaço para que as entidades apresentassem sugestões de mudanças. Para isso, o Bairro Escola e a AMARV formaram comissões com arquitetos e engenheiros do bairro, que elaboraram e entregaram um conjunto de sugestões ao secretário municipal (AMARV, 2015).

Consta na carta que no dia 1º de fevereiro de 2014, *“no auditório absolutamente lotado da Sociedade Caballeros de Santiago, o Prefeito ACM Neto e seu secretariado apresentou o projeto na íntegra para as entidades e moradores do bairro”*. Informa que o projeto foi noticiado no jornal da AMARV, com tiragem de 8.000 exemplares e que desde então a imprensa informava sobre as obras; que para o acompanhamento das obras foi criada uma comissão específica, composta por membros de entidades do bairro, com o objetivo de fiscalizar a qualidade e o cronograma destas (AMARV, 2015).

Diante da carta da AMARV, o Rio Vermelho em Ação respondeu com outra, publicada no blog do coletivo no dia 19 de julho de 2015. Nela o coletivo afirma que com pouca publicidade e participação restrita, a AMARV e segmentos empresariais reuniam-se com a prefeitura e algumas secretarias desde o fim de 2013; que o *“suposto engajamento”*, ocorreu com restrição do debate a uma minoria, não contemplando parte considerável do bairro; que em virtude disso, o coletivo estava se reunindo há alguns meses em busca de respostas para as especulações que surgiam; que as obras iniciaram-se sem a apresentação do projeto final à comunidade (apenas uma minuta foi apresentada), não havendo um retorno sobre as contribuições e sobre o que havia sido incorporado ou rejeitado pela prefeitura; que as reuniões realizadas pela prefeitura não cumpriam os requisitos necessários para serem consideradas audiências públicas, nos termos do Estatuto da Cidade, e que uma série de exigências não havia sido cumprida pela prefeitura. Quanto à motivação política acusada pela AMARV, o coletivo respondeu: *“afirmamos que somos, sim, políticos, porém, negamos, veementemente, os repetidos comentários de que o grupo é movido por partidarismos. Atuamos sem qualquer vínculo partidário”*. Questiona a realização das reuniões oficiais e extraoficiais, que ocorreram sem que todos os moradores e frequentadores do bairro pudessem estar cientes do que estava sendo discutido, além dos meios de comunicação e de divulgação citados, não oficiais (RIO VERMELHO, 2015).

A prefeitura divulgou nota no dia 20 de julho de 2015 através da sua assessoria de comunicação destacando o conteúdo da carta da AMARV e ressaltando que diante de tantas reuniões para debater o projeto, não havia a necessidade de paralisar as obras (já em andamento) para a realização de uma audiência pública, como desejava *“um pequeno grupo de manifestantes com clara orientação política e partidária”* (SALVADOR, 2015h, s/p).

Portanto, este embate envolvendo a AMARV, o Rio Vermelho em Ação e a prefeitura demonstra a complexidade e a fragilidade do processo participativo no bairro do Rio Vermelho¹¹⁷. A AMARV assumiu uma postura de desqualificar o Rio Vermelho em Ação. Entretanto, nem sempre as pessoas sentem-se representadas por uma associação, buscando-se outras vias. Assim, a representação do Rio Vermelho em Ação, bem como as suas reivindicações, são igualmente legítimas. A prefeitura adotou uma postura autoritária ao se recusar a ouvir as reivindicações do Rio Vermelho em Ação, esboçando certo descrédito para com o coletivo, além de endossar a posição da AMARV de que seus integrantes atuavam com interesses partidários. Tal postura adotada por uma esfera de governo, que tem o dever de prestar contas de seus atos à sociedade é inconcebível. Ainda que já houvessem sido realizadas diversas reuniões, conforme argumentado pela prefeitura e pela AMARV, a informação e o diálogo nunca é demais se ainda existem dúvidas e ausência de informações por parte de um segmento social, seja ele qual for, de oposição ou de situação. Os governantes não governam apenas para seu grupo partidário, afinal os impostos são pagos por toda a sociedade.

Neste período houve outra polêmica envolvendo a AMARV com relação ao projeto de requalificação do bairro, em razão de entrevistas concedidas pelo seu presidente, Lauro Matta, veiculadas nos jornais locais. O jornal Correio destacou que para o presidente da associação “[...] *O Rio Vermelho deveria ser a locomotiva de Salvador, por sua história e beleza, mas há anos estava passando por um processo de favelização e precisava dessa requalificação*” (MOTA, 2015). O Bahia Notícias destacou que para o representante as intervenções “*É uma coisa que já devia ter vindo há muitos anos. O Rio Vermelho está favelizado, nada prestava há mais de uma década*” (GALVÃO; DUARTE, 2015). Entretanto, o representante da AMARV não especificou o que seria esta favelização. O gestor municipal também incorporou este discurso, com relação à orla municipal, conforme noticiado: “*Vamos acabar com a favelização que tomou conta do nosso litoral e oferecer aos baianos e turistas a orla mais bonita do Brasil*” (NOVA, 2013).

Ainda no que se refere às ações do Rio Vermelho em Ação, destaca-se que no dia 28 de julho de 2015 foi publicada a Portaria nº 40/2015, da Procuradoria da República na Bahia, na qual o Ministério Público Federal informa a instauração de Inquérito Civil para “*apurar supostas irregularidades na elaboração do projeto e na execução das obras de requalificação da orla do Rio Vermelho*”. A medida foi tomada após o coletivo entrar com uma representação no órgão, apontando indícios de violações ambiental e ao patrimônio histórico e cultural do bairro. O Procurador da República considerou necessário obter informações sobre as denúncias e oficiou os órgãos da prefeitura, além do IPHAN para prestarem esclarecimentos (MPF, 2015).

¹¹⁷ Mais informações relevantes podem ser consultadas no conteúdo destas notas e cartas que não foram totalmente reproduzidos nesta pesquisa. Ver: AMARV, 2015; RIO VERMELHO, 2015 e SALVADOR, 2015h.

Cabe ressaltar que após a conclusão da obra houve problemas de alagamentos ocasionados pelas chuvas, nas áreas que sofreram intervenções, problema que já era rotina no bairro nas estações chuvosas e que continuaram com a execução do projeto. No dia 15 de maio de 2016 foram noticiados pontos de alagamento na Rua do Meio, que se interliga ao Largo da Mariquita. Neste mesmo período a Praça Caramuru, no Mercado do Peixe, foi interditada em razão da queda de uma estrutura que cobria os quiosques, também provocada pelas chuvas e ventos. O Rio Vermelho em Ação publicou nota criticando o valor declarado investido (R\$ 44 milhões) na requalificação do bairro (MESMO, 2016).

Outra polêmica (mais uma) em torno do projeto de requalificação da orla do bairro envolveu o Mercado Municipal do Rio Vermelho, também conhecido como Mercado do Peixe, que foi demolido e requalificado juntamente com o projeto de requalificação da orla¹¹⁸. As ações compreenderam a instalação de quiosques de vidro (em lugar dos antigos boxes), ampliação da área de estacionamento, requalificação da Praça Caramuru, toldos, paisagismo, iluminação, ampliação do calçadão, etc. As obras foram coordenadas pela Secretaria Municipal de Manutenção (SEMAN) e o investimento foi de R\$ 3,2 milhões (SALVADOR, 2015i, 2016a).

No dia 05 de maio de 2015 a SEMOP expediu a Portaria n° 62/2015, publicada no DOM do dia 06 de junho, na qual resolveu pela revogação dos Termos de Permissão de Uso dos boxes do Mercado Municipal do Rio Vermelho, considerando a necessidade de desativação deste, em razão das obras de revitalização do bairro do Rio Vermelho, com efeitos retroativos até 01 de abril de 2015. A assessoria de comunicação da prefeitura divulgou que os 16 permissionários dos antigos boxes deixariam os locais, em comum acordo com a SEMOP, que acompanhou o processo de saída do local e prosseguiu no diálogo com os comerciantes para apoio e relocação para outros mercados municipais, conforme o “desejo” destes (SALVADOR, 2015i).

No dia 20 de julho de 2015 funcionários dos boxes do Mercado do Peixe, temendo o desemprego, fizeram uma manifestação contra a sua demolição, interditando parte da Avenida Oceânica. A SEMOP informou que o protesto estava sendo conduzido pelos funcionários dos boxes e não pelos permissionários, enfatizando que *“desde o primeiro momento os permissionários se mostraram abertos ao diálogo e em qualquer momento se mostraram contrários à negociação com a Prefeitura”* (SANTOS, L. 2015). Os comerciantes afirmaram a existência de diálogo entre a prefeitura e a categoria (NOVO, 2015).

¹¹⁸ Cabe destacar que o Mercado Municipal havia sido reformado no segundo mandato da gestão João Henrique, inaugurado em setembro de 2010. A obra havia custado R\$ 3 milhões e foi realizada através de uma Parceria Público Privada (PPP) entre a prefeitura e a cervejaria Schincariol (COSTA, 2010).

a) Entrevistas

No Rio Vermelho as entrevistas foram realizadas com os mesmos grupos de interesses destacados nas entrevistas realizadas na Ribeira e na Barra, adotando-se os mesmos procedimentos, mas com uma exceção. Foram entrevistados 5 estabelecimentos comerciais, 5 vendedores ambulantes, 10 usuários da orla residentes do bairro, 5 usuários da orla não residentes no bairro, a associação de moradores e a Capatazia de Pesca da Mariquita¹¹⁹, totalizando assim 27 entrevistas¹²⁰.

A maioria dos **estabelecimentos comerciais** entrevistados (100%) relatou que o projeto de requalificação foi positivo para o bairro e para o comércio local. Os principais pontos positivos destacados foram: melhorias na dinâmica do comércio local, o aumento da segurança para os usuários e melhoria da estética. Destaca-se que um entrevistado mencionou como ponto positivo a mudança do público do Mercado do Peixe, relatando que antes existia muita malandragem e uso de drogas. Houve ainda aqueles que afirmaram que o projeto não interferiu na atividade (40%). Mas apesar dos elogios houve críticas por 60% dos entrevistados, dentre elas destacam-se: diminuição ou carência das vagas de estacionamento, principal queixa dos clientes, e o valor cobrado pelo estacionamento na zona azul.

Nas sugestões, alguns dos entrevistados sugeriram a criação de um parque infantil no Largo da Mariquita e o aumento do número de vagas de estacionamento.

Quanto à participação na consecução/discussão do projeto, 80% dos entrevistados relataram que tiveram acesso a este e que houve a apresentação pela prefeitura (20% dos estabelecimentos entrevistados instalaram-se após a obra). Destes, alguns relataram que a reunião foi somente informativa (40%) e outros disseram que houve a abertura para propostas (40%). Estes últimos informaram que a prefeitura incorporou algumas das sugestões.

Para 20% dos **vendedores ambulantes** o projeto foi benéfico para a atividade, destacando que o número de frequentadores aumentou de maneira geral; para 20% não interferiu na atividade, citando que o número de usuários permaneceu o mesmo; e para 60% foi prejudicial à atividade. Dos que relataram prejuízos, 60 % citaram que a atividade não está mais sendo permitida pela prefeitura sem a licença, citando inclusive a perseguição ao grupo (60% dos entrevistados relataram não possuir a licença); e 40% relataram que o número de frequentadores diminuiu.

¹¹⁹ Mesmo que não haja colônia de pesca nos demais bairros analisados, o que confere uma diferenciação na análise, considerou-se pertinente e necessária a entrevista a esta colônia, por estar situada no raio de abrangência do projeto de requalificação, por ser um grupo social que se utiliza deste espaço e por entender-se que o planejamento e a gestão integrada da Orla Marítima, conforme perseguido nesta pesquisa, deve abranger todos os aspectos presentes no litoral.

¹²⁰ Ressalta-se que não se entrevistou a representação do Rio Vermelho em Ação. Houve o contato, mas por diversas razões não foi possível. Entretanto, isso não comprometeu a pesquisa, pois as informações disponíveis no blog do coletivo, bastante detalhadas, deram conta das questões que porventura seriam formuladas.

Entretanto, no que se refere ao resultado da obra para o bairro de uma forma geral, a maioria dos entrevistados (100%) considera que o resultado foi positivo.

O resultado das entrevistas com os **usuários locais**, no que concerne à participação na elaboração do projeto estão sintetizadas na tabela 5:

Tabela 5 – Informação e Participação – Rio Vermelho

Assunto	Porcentagem
Soube do projeto através da mídia	70
Soube do projeto através dos moradores	40
Soube do projeto através da prefeitura/prefeitura-bairro	-
Soube do projeto através da associação de moradores	10
Soube do projeto quando as obras começaram	10
Participou de reunião sobre o projeto	10
Não participou de reunião para discussão do projeto	80
Sabia da reunião, mas não participou	10

Fonte: Pesquisa de campo, 2016. Elaboração própria.

Os entrevistados que disseram ter participado da reunião sobre o projeto (10%) mencionaram que houve sugestões para as praças e que estas foram acatadas pela prefeitura. Mas que com relação à segurança, as sugestões não foram atendidas e que o bairro enfrenta problemas neste sentido.

No que concerne à avaliação sobre o resultado das obras em geral, 100% dos entrevistados consideraram que o projeto teve impacto positivo para o bairro. Os principais pontos positivos citados foram: a ampliação do espaço público, as praças, a melhoria na estética, na segurança e na iluminação. Mesmo tendo elogiado, um entrevistado ressaltou que por ser uma obra cara esperava-se mais, citando ainda a falta de fiscalização por parte do poder público.

No grupo dos **usuários não locais** foram entrevistados os frequentadores da orla dos seguintes locais da cidade: Brotas, Vale das Pedrinhas, Pituba, Itapuã e Santa Cruz. Quanto ao resultado da obra, os entrevistados (60%) relataram que esta foi muito positiva para o bairro. Já aqueles que consideraram que o resultado foi negativo (40%) citaram a falta de equipamentos de lazer e a qualidade da obra.

Quando questionados se gostariam de participar do planejamento da orla mesmo não residindo no bairro, 100% dos entrevistados afirmaram que sim. Um deles ressaltou que percebe muitas falhas no projeto, que precisa de adaptação, destacando que o Largo da Mariquita não foi pensado para a prática de esportes, mas que as pessoas estão utilizando-o para este fim. Outro entrevistado gostaria de sugerir a criação de um parque infantil, já que muitas crianças brincam no local.

A representação entrevistada, a **Associação de Moradores e Amigos do Rio Vermelho (AMARV)** é composta por 14 pessoas, que fazem parte da sua diretoria. A entrevista foi concedida por seu presidente.

Quando questionado sobre a participação da associação no que se refere ao projeto de requalificação da orla do bairro, o entrevistado relatou que *“não se faz nada no Rio Vermelho que a AMARV e as entidades parceiras, que são sete, não participem”*. Considera que o Rio Vermelho é um bairro atípico, pois as entidades mesmo com suas divergências partidárias, se unem quando se trata de melhorias para o bairro. O representante informou que houve 8 reuniões oficiais com o então secretário municipal de Desenvolvimento, Turismo e Cultura, Guilherme Bellintani, que esteve à frente das discussões junto à comunidade e todas as entidades do bairro, antes de executar o projeto, além das reuniões extraoficiais, que somando, foram mais de 15, antes, durante e depois. Então adverte que *“ninguém pode dizer que a obra não foi discutida. Inclusive a prefeitura nos deu o direito de fazer sugestões depois da 1ª apresentação do projeto, nós fizemos. Algumas foram aceitas, outras não [...]”*. Cita ainda que foram escolhidas pela associação duas arquitetas do bairro para analisarem o projeto. Destaca que *“esta gestão trabalha ouvindo as lideranças e a comunidade e isso nunca foi normal aqui, eu moro aqui há 54 anos; o bolo já vem feito e joga na mesa [...]”*.

Enfatiza que o projeto foi apresentado e discutido durante muito tempo, inclusive com a participação de vereadores da oposição. Depois começou a surgir o *“eu não sabia”, “eu não vi”*, mas que isso não é verdade. Relatou sobre a publicação nos órgãos e no blog do bairro de uma carta aberta pela associação, na qual se relata e nomina todos que participaram, e que esta carta foi escrita em razão do surgimento posterior de um grupo que se formou no bairro para contestar a falta de participação no projeto, se referindo ao coletivo Rio Vermelho em Ação. Considera que o grupo age por *“politicagem”*, reprovando esta forma de atuação.

No que se refere às reuniões, mencionou que participaram as entidades, a comunidade e representantes de partidos políticos, não sendo vedada a participação de qualquer pessoa. Cita que a AMARV divulgou as reuniões no Blog do Rio Vermelho, que é um blog muito acessado e que a prefeitura também divulgou.

Quanto ao resultado da obra, o entrevistado destacou que *“está aí pra todo mundo ver [...] Rio Vermelho bombando sexta, sábado e domingo [...] era um bairro favelizado [...] chamam de bairro de artista, bairro boêmio[...]; aqui é bairro dos artistas: Jorge Amado, Mário Cravo, Jenner Augusto, Caribé, Caymmi, Pasquale De Chirico [...]”*.

Com relação ao Mercado do Peixe, o entrevistado destacou que foi uma reivindicação da AMARV junto à prefeitura. Ressalta que muitos tentaram impugnar, defendendo que não poderia ser modificado o público do mercado. Entretanto, destaca que havia muitas drogas e prostituição no local.

Considera que para o comércio a obra foi muito boa e quem se preveniu com os impactos durante a fase de execução, conseguiu se manter e agora está se recuperando. Destaca, entretanto, que 80% dos comerciantes não são do bairro.

Quanto às praias, destaca que ainda falta a necessária recuperação da Praia de Santana e da Praia da Paciência, bastante poluídas, cheias de animais e insetos, além de meninos de rua que dormem nos barcos, mas que esta questão pode ficar para depois.

Isso demonstra a negligência para com as questões ambientais presentes no litoral, não apenas pelos gestores, sendo estas geralmente tratadas em segundo plano, como aspectos menos importantes que infraestrutura, por exemplo.

A **Capatazia de Pesca da Mariquita** é filiada à Colônia de Pesca Z-1¹²¹ do Rio Vermelho. A capatazia está situada ao lado do Mercado do Peixe e conta atualmente com cerca de 200 associados. Diferentemente da Colônia de Pesca Z-1, a capatazia não sofreu qualquer intervenção pelo projeto de requalificação da orla do Rio Vermelho ou do projeto do Mercado Municipal.

A entrevista foi concedida por um dos integrantes mais antigos da capatazia, que trabalha no local há mais de 30 anos. Segundo ele, na capatazia não se tinha conhecimento sobre o que a prefeitura pretendia para o local, houve apenas uma promessa de que seria contemplada, mas os pescadores não foram consultados sobre o que desejavam para o local¹²².

Sobre o projeto da orla do bairro como um todo, o entrevistado relatou que não teve acesso a este, não participando de nenhuma reunião. Dentre os problemas que afetam a sua atividade, citou que as espécies marinhas têm diminuído bastante ao longo dos anos, por causa da poluição. Ressaltou a falta de tratamento dos esgotos, que são despejados *in natura* no rio e levados até a praia e o mar, além da grande quantidade de lixo proveniente das ruas, já que a população não possui conscientização.

A partir do exposto, passa-se a tecer algumas considerações sobre o projeto da orla dos três bairros aqui analisados e sobre o Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador 2013. Evidencia-se diante das informações levantadas que em cada projeto o diálogo com a população foi diferenciado. Na Ribeira, o contato com a população consistiu na apresentação do projeto, já pronto, para a consulta sobre a modificação da rede elétrica por redes subterrâneas, se restringindo a isso. Não houve a preocupação em levantar com a população os problemas da orla do

¹²¹ A Colônia de Pesca Z-01 do Rio Vermelho situada na Casa de Iemanjá foi fundada em 1560 pelos jesuítas, sendo a primeira organização dos pescadores na Bahia. Atualmente esta colônia possui 1.680 pescadores artesanais cadastrados, distribuídos desde a Feira de São Joaquim até a Boca do Rio. A colônia abrange as capatazias situadas nas seguintes localidades: Feira de São Joaquim, Rampa do Mercado Modelo, Gamboa, Barra, Ondina, Mariquita, Amaralina, Tubaqué, Pituba, Pinaúna, Jardim dos Namorados, Açude e Boca do Rio (SILVA, L., 2013).

¹²² De acordo com o gerente de projetos especiais da FMLF, o projeto para a capatazia já está pronto e foi elaborado pela FMLF, mas não houve ainda sua execução em decorrência da falta de recursos. Informou que este projeto foi elaborado conjuntamente com o projeto do Mercado do Peixe, que ficou sob responsabilidade da SEMOP.

bairro e as possíveis soluções, nem nesta, nem na gestão anterior, já que o projeto foi elaborado na gestão do prefeito João Henrique.

Assim, adverte-se que esta forma de participação não cumpre com a função educativa, de aprendizagem da cidadania, conforme defende Pateman (1992) e Nunes (2015), se constituindo apenas num mecanismo para legitimar planos e projetos. Além disso, corre-se o risco de não se atender às reais necessidades da população quando as ações são implementadas sem um processo participativo pleno.

Na Barra houve a apresentação do projeto, também pronto. Em seguida, houve certo diálogo e aproximação com os moradores através da associação que passou a buscar melhorias e adaptações no projeto, mas que foi interrompido pela prefeitura, conforme informação da representação da AMABARRA (SERRA, 2015). Assim como na Ribeira, não houve a participação na consecução e construção do projeto. Por outro lado, houve a instalação de um centro de informações que ficou ativado durante a execução das obras, disponibilizando informações e tirando dúvidas sobre as obras, o que não ocorreu nos demais bairros.

Já no Rio Vermelho, o diálogo com a população, a AMARV e demais entidades, conforme citado, se iniciou no final de 2012, quando ocorreram vistorias pelo bairro para constatar os problemas existentes. Entretanto, houve a formação do coletivo Rio Vermelho em Ação que denunciou a falta de participação no projeto pela maioria dos moradores, a ocorrência de reuniões restritas somente com alguns segmentos através da AMARV, reuniões que, segundo o coletivo, não foram devidamente divulgadas e não contemplaram a maioria dos moradores, nem os frequentadores e pequenos comerciantes. A prefeitura considerou inviável a realização de uma audiência, diante das reuniões que havia realizado.

O prefeito destacou que dentre todos os projetos executados ou em execução na orla, o projeto do Rio Vermelho foi o que havia demandado maior diálogo e estudos em parceria com a comunidade, em razão do local ser um dos pontos de maior frequência de pessoas e de intenso fluxo viário. (SALVADOR, 2015e). De fato, as informações coletadas revelam que houve um relativo empenho da prefeitura em dialogar com a população no projeto do Rio Vermelho¹²³ (menos com o Rio Vermelho em Ação). Ainda que não tenha sido a situação ideal, o mesmo deveria ter ocorrido nos demais bairros onde houve intervenções do programa de requalificação da orla. Com relação aos estudos específicos citados, não se teve acesso nem conhecimento sobre o teor destes.

¹²³ No site institucional da prefeitura denominado “Orla Salvador” (<http://www.novaorla.salvador.ba.gov.br/>) foi disponibilizada a apresentação e o projeto urbanístico completo, não ocorrendo o mesmo para com os demais trechos da 1ª etapa de intervenção.

Neste sentido é importante mencionar a criação da Comissão de Acompanhamento das Obras do Rio Vermelho, composta por diferentes segmentos do bairro (moradores, empresários do Rio Vermelho Bairro Charme, AMARV, SHBRS¹²⁴) para fiscalizar e acompanhar a execução das obras do projeto (AMARV, 2015). Durante a fase de execução esta comissão dialogou com os diversos órgãos municipais envolvidos e com a construtora responsável pela obra, sugerindo modificações e fiscalizando o cronograma.

O projeto de requalificação da orla do Rio Vermelho, dentre os bairros analisados, teria sido o que mais se aproximara dos ideais de participação popular no planejamento e na gestão territorial, defendidos nessa pesquisa com base em diversos autores, pois envolvera a consulta prévia aos moradores, antes da elaboração do projeto, reuniões para discussão e sugestões, além do acompanhamento dos moradores através de uma comissão durante a fase de execução do projeto. Mas, diante das manifestações através do Rio Vermelho em Ação, ao qual se somaram diversos moradores, não se pode afirmar que a maioria da população do bairro participou do processo ou se sentiu representada.

A prefeitura considera que o programa de requalificação da orla é resultante de um trabalho intenso de diálogo com os diversos setores da sociedade e com o aval de estudos suficientes para garantir seu impacto positivo. A presidente da FMLF afirma que: *“Não há nada que tenha sido feito sem conversa, sem obedecer às singularidades de cada trecho de orla e sem passar por uma análise técnica”*. Destaca que as associações de moradores e os comerciantes foram todos ouvidos: *“os projetos foram moldados de acordo com as demandas. Mas há sempre alguém que dirá que não se sente representado”* (REZENDE, 2015, s/p.). Ressalta que cada trecho de orla possui uma identidade própria, sendo necessário conhecer a dinâmica de cada localidade para que a intervenção venha a ser qualificadora daquele espaço. Cita o papel fundamental das oficinas participativas que acontecem ao longo da elaboração do projeto urbanístico: *“Quem melhor conhece o lugar são aqueles que vivem o lugar. Cabe a estas pessoas estabelecerem as principais deficiências e potencialidades da sua localidade, de modo que os técnicos possam desenvolver as soluções adequadas”* (ASSESSORIA, 2014). Porém, nenhum dos entrevistados em campo relatou a ocorrência destas oficinas participativas que teriam sido realizadas pela prefeitura e, conforme já citado, o diálogo com a população foi precário.

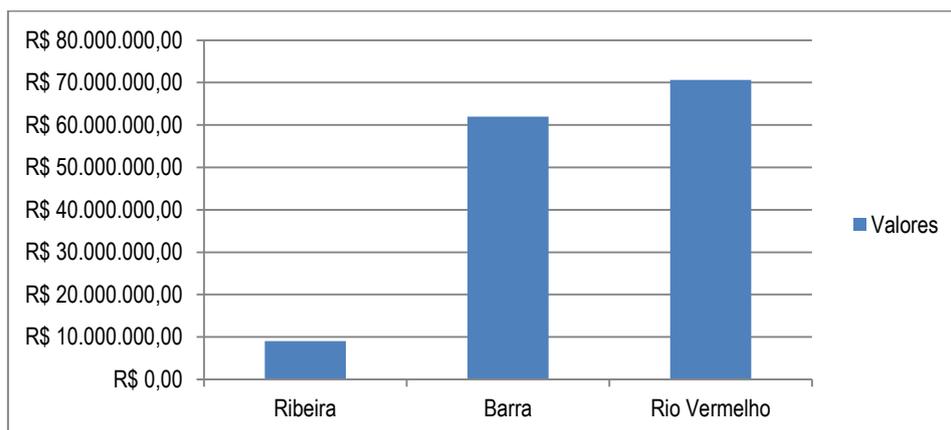
O projeto da orla da Barra foi um dos mais criticados dentre os trechos da 1ª etapa, principalmente em virtude do alto valor aplicado, altamente discrepante em relação aos dos demais trechos requalificados¹²⁵ e da qualidade da obra em relação ao valor gasto. Diversas críticas de

¹²⁴ Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHBRS) (AMARV, 2015).

¹²⁵ Os valores referentes a cada um dos 9 trechos da 1ª etapa do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013 podem ser conferidos no apêndice M e no apêndice O.

segmentos sociais foram veiculadas nos jornais e na imprensa local. O então vice-presidente do IAB considerou que a obra da Barra foi realizada de maneira impositiva, sem planejamento, com baixa qualidade urbanística e de execução pela empreiteira (DÓREA, 2015). Entretanto, no projeto do Rio Vermelho, posteriormente, foi gasta a maior quantia de recursos. O histograma a seguir ilustra a discrepância em termos de valores gastos nos três trechos analisados:

Figura 32 – Recursos gastos nos três trechos de orla estudados



Fonte: AGECOM/CORREIO/ORLA SALVADOR/DOM/SALVADOR, 2013d. Elaboração própria.

A pesquisa de campo permitiu verificar a infraestrutura implementada em cada trecho analisado, bem como de realizar uma comparação entre os mesmos. A Barra apresentou menor quantidade de árvores e áreas verdes em relação à Ribeira e ao Rio Vermelho, sendo este o trecho que recebeu mais atenção neste aspecto. Quanto aos equipamentos urbanos de comércio e serviços, mobiliário urbano e infraestrutura, no geral, na Ribeira houve menor implementação, enquanto que nos trechos da Barra e do Rio Vermelho a quantidade foi maior, com destaque para este último. Com relação aos quiosques, a orla da Barra não foi contemplada, sendo novamente o Rio Vermelho o trecho mais beneficiado. A tabela 6 demonstra as principais diferenciações entre estes trechos.

Tabela 6 – Comparação da infraestrutura e equipamentos nos trechos de orla estudados

Trecho	Equipamentos de comércio e serviços, mobiliário urbano e infraestrutura	Árvores	Extensão
Ribeira	76	138	1,6
Barra	81	119	2,0
Rio Vermelho	83	266	1,7

Fonte: Pesquisa de campo, 2016. Elaboração própria.

Com relação a aspectos mais gerais, como planejamento, integração com as diversas normas existentes, etc., destaca-se a ausência de uma equipe multidisciplinar de planejamento, já que o litoral é um sistema complexo, para o qual convergem diferentes aspectos tanto físico-naturais,

socioeconômicos quanto político-administrativos (BARRAGÁN, 2014; DÓREA, 2015 apud REZENDE, 2015).

Dórea (2015)¹²⁶ considera que, apesar da comunicação entre a prefeitura e os escritórios vencedores das licitações, faltou uma visão mais ampla e profunda sobre a cidade, plausível de ser considerada como um plano em *stricto sensu*. Este é o entendimento do arquiteto e urbanista Carl von Hauenschild para quem “*A atual reforma da orla soa como a necessidade de ser a marca de uma gestão. E um diálogo mais intenso, sobre que tipo de cidade Salvador quer ser, demandaria mais tempo*”. Acrescenta que o projeto da orla anuncia mudanças pontuais e que a discussão sobre esta, assim como sobre a própria cidade deve ser mais ampla (REZENDE, 2015, s/p).

No que se refere ao modelo de planejamento e gestão da Orla Marítima, constata-se que o atual programa e seus projetos não diferem dos demais até aqui analisados em termos de objetivos, estratégias e ações, pois, ao fim e ao cabo, as intervenções visam, sobretudo, o embelezamento de trechos isolados (já valorizados) da orla para atrair o turismo, movimentar a economia, conforme explanado anteriormente, ou seja, atender aos circuitos da economia global, seguindo-se as orientações do modelo empreendedor e estratégico de planejamento e de gestão da cidade.

Todavia, é importante ressaltar que mesmo diante das discrepâncias em termos de valores, equipamentos e no tratamento para com a população, a prefeitura tentou implementar uma filosofia de valorização do espaço público, de priorização dos pedestres, dos ciclistas e dos espaços de uso compartilhado na orla dos bairros analisados, mesmo que em menor ou em maior proporção, conforme observação em campo, se diferenciando das ações de períodos anteriores.

No que concerne ao tratamento de todos os aspectos presentes no litoral, constata-se que o Programa de Requalificação da Orla detinha raio de abrangência muito restrito à parte terrestre da Orla Marítima, com intervenções que se limitaram a uma faixa de 50 a 100 metros para o continente, a partir da faixa da praia, na área urbanizada. Apesar de ações de paisagismo e plantio de mudas, as questões ecológicas foram, de uma forma geral, negligenciadas. No âmbito das praias as ações se restringiram ao ordenamento das atividades comerciais, não se permitindo mais as barracas de praia, enquanto os demais aspectos de uso presentes nas praias (banhistas, esportistas, etc.) e ordenamento dos usos e atividades no âmbito do mar (pesca, esportes náuticos, navegação, etc.) não foram regulamentados para dirimir os conflitos de uso existentes. A questão da poluição dos rios e, conseqüentemente, da poluição marinha, não foram solucionadas.

Cabe lembrar que as intervenções na orla não prescindem de uma relação direta com o Plano Diretor, com as normas específicas sobre a Orla Marítima e a Zona Costeira, assim com as demais normas ambientais, urbanísticas, etc. As intervenções atuais não têm como base um Plano Municipal

¹²⁶ Dórea (2015) apud Rezende (2015).

de Gerenciamento Costeiro ou similar, instrumento que deve ser orientado para atender a totalidade dos aspectos presentes no litoral: naturais, patrimoniais, sociais, jurídico-administrativos, culturais, paisagísticos, etc., conforme recomenda o PNGC e sua regulamentação posterior. Conforme destaca Souza, L. (2014), as intervenções são concebidas por trechos, isto é, por pedaços, com a ausência de uma visão de conjunto do ordenamento do uso e ocupação da orla municipal. Para o autor, isso necessariamente conduz para uma visão fragmentada do território, como todas as intervenções ocorridas ao longo dos últimos anos. Esta situação é agravada quando se tem em consideração que o governo do Estado, com filosofia de atuação diferenciada, contribui para a ausência desta visão de conjunto do território, que não é constituído de partes isoladas.

Nesse sentido, é importante frisar a fragmentação do espaço costeiro municipal acarretada pela grande maioria das estratégias e ações analisadas dentro do recorte deste estudo. De um total de nove ações, somente duas previram intervenções em toda a Orla Marítima de Salvador. A primeira, em 2005 não foi levada adiante, e a segunda, atualmente está sendo implementada, não havendo também a garantia de que toda a orla municipal será contemplada. Cita-se ainda a sobreposição em grande parte destas ações, que em sua maioria, foram direcionadas para a Orla Atlântica.

A gestão atual considera seguir o Projeto Orla, mas a única ação municipal em consonância com este projeto, ressaltada inclusive pelo gerente de projetos entrevistado do município, diz respeito à retirada das barracas das praias e dos terrenos de marinha. Entretanto, somente esta ação não é o bastante para se afirmar que o Projeto Orla é seguido no município.

O atual programa de requalificação não é fruto de um convênio de cooperação no qual Estado e Município trabalham conjuntamente, dentro de uma mesma filosofia de atuação. A orla foi “fatiada” ficando cada esfera subnacional com um pedaço para atuar, conforme sua própria estratégia, de maneira descoordenada. Esta ausência de cooperação é reconhecida pelos próprios órgãos municipais e estaduais, conforme será explanado nas entrevistas na seção 4.4.

Por fim, destaca-se que as ações na orla de Salvador são reflexos e uma amostra do que ocorre nas demais políticas setoriais no restante do território municipal: a produção de uma cidade cada vez mais fragmentada espacialmente e esgarçada socialmente, cidade esta que se divide em três conforme teorizado por alguns estudiosos (SOUZA, L., 2015; CARVALHO; PEREIRA, 2008, 2014). O próximo capítulo tratará sobre este assunto.

Para recapitular o que vem sendo abordado desde o capítulo 3, sintetiza-se no quadro 3 a seguir, os principais aspectos e características de todas as ações específicas para a orla de Salvador em termos de planos, programas e projetos até aqui analisados, encerrando-se esta etapa metodológica de levantamento, conforme prevista no modelo de análise.

Quadro 3 – Síntese das ações dos governos estadual e municipal na Orla Marítima de Salvador: 1970-2013

Plano/Projeto/Programa	Gestão Municipal	Gestão Estadual	Grupo partidário	Cooperação	Esfera responsável	Principais objetivos/ações
Plano Diretor da Orla Marítima: Porto da Barra a Açu da Torre de 1974	Clériston Andrade	ACM	Situação	Não	Estado	Definição de uma política de ordenamento da Orla Marítima, quanto a usos, acessos e equipamentos; previsão de criação de infraestrutura de suporte ao fluxo turístico; promoção da restauração e recomposição da paisagem; expansão das atividades econômicas típicas do turismo.
Plano de Valorização da Orla Marítima de Salvador de 1984	Manoel Castro	João Durval	Situação	Sim	Estado e Município	Preservar os valores culturais e paisagísticos da orla; ampliar o potencial turístico e recreativo; aumentar a capacidade de atendimento da orla, através da implantação de equipamentos e atividades comerciais; proporcionar uma ocupação residencial mais densa e ordenada.
Plano de Estruturação da Orla de 1988	Mário Kertész	Waldir Pires	Situação	Não	Município	Melhoria da qualidade de vida e a superação dos problemas gerados pelo crescimento acelerado da cidade; fornecimento de infraestrutura para o desenvolvimento e atração turística; favorecimento dos negócios do setor imobiliário.
Plano de Ação para a Orla Marítima de 1991	Fernando Guimarães	Nilo Coelho e ACM	Situação e Oposição	Não	Município	Resgatar a ambiência natural das praias, preservando seus valores paisagísticos, recreativos e culturais; minimizar os problemas causados pela ausência de saneamento básico; e dotar as praias com equipamentos de apoio ao usuário e de atividades.
Projeto de Revitalização e Ordenamento das Barracas de Praia de 2005	João Henrique	Paulo Souto	Oposição	Não	Município	Reforma e construção de 527 equipamentos, denominados barracas de praia, para a prestação de serviços de bar e restaurante nas praias municipais: Atlântica, Baía de Todos os Santos e ilhas.
Projeto do Corredor Turístico Amaralina/Armação de 2006	João Henrique	Paulo Souto	Oposição	Sim	Estado	Urbanização de 5,5 km entre Amaralina e Armação, com a implantação de calçadas, praças, jardins, arborização, quiosques, escadas, rampas de acesso às praias e estacionamentos.
Projeto Executivo de Urbanização do Corredor Turístico Amaralina-Armação de 2007 - atual	João Henrique/ACM Neto	Jaques Wagner/Rui Costa	Situação (2007-2012) e Oposição (2013-atual)	Não	Estado	Devolver a beleza à orla e aumentar a autoestima da população soteropolitana; implementação e melhoria na infraestrutura de lazer, serviços, etc.
Revitalização e Requalificação da Orla da Ribeira de 2010	João Henrique/ACM Neto	Jaques Wagner	Situação (2007-2012) e Oposição (2013-atual)	Não	Estado	Tornar a zona turística de maior potencial náutico da BTS uma das principais regiões do turismo baiano, ampliando sua projeção internacional; implantação de estruturas físicas a melhorias socioculturais.

Fonte: Elaboração própria.

Continua

Plano/Projeto/Programa	Gestão Municipal	Gestão Estadual	Grupo partidário	Cooperação	Esfera responsável	Principais objetivos/ações
Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013 (1ª etapa)	ACM Neto	Jaques Wagner e Rui Costa	Oposição	Não	Município	Requalificação da Orla Atlântica e da Orla da Baía de Todos os Santos, com o fornecimento de infraestrutura e equipamentos de lazer.

Fonte: Elaboração própria.

4.4 Entrevistas com órgãos das esferas governamentais: Município, Estado e União

As entrevistas com os órgãos públicos envolveram os três níveis de governo, sendo escolhidos aqueles responsáveis pelas ações que impactam diretamente na Orla Marítima de Salvador (conforme indicado na metodologia), já que as três esferas governamentais são responsáveis pelas ações neste espaço, devendo, de acordo com as normas, atuar de maneira coordenada e pactuada.

O conteúdo das entrevistas envolveu os principais temas e aspectos referentes ao planejamento e à gestão da Orla Marítima, considerados necessários pelas normas e pelos estudiosos do tema, conforme disposto na parte teórica desta pesquisa: cooperação entre as esferas governamentais, planejamento e gestão integrada, descentralizada e participativa, normas, recursos, etc. e como este arcabouço normativo e teórico está sendo refletido no caso específico da Orla Marítima de Salvador.

a) Município

Na esfera municipal foram entrevistados dois órgãos da administração: a FMLF e a SECIS. A **Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF)** pertence à administração direta do município, possuindo a função de planejamento urbano, de elaborar e coordenar projetos urbanísticos, setoriais e complementares (SALVADOR, 2015c). Nesta fundação o entrevistado foi o arquiteto e urbanista Jorge Moura que exerce o cargo de Gerente de Projetos Especiais, que respondeu a um roteiro contendo 25 perguntas (ver APÊNDICE I). As principais informações serão sintetizadas a seguir. No que se refere à cooperação o entrevistado informou que houve uma divisão dos trechos da orla, ficando uma parte com o Estado e outra com o Município, sendo que a maior parte coube a este. O ente estadual ficou responsável pelos trechos de Jardim de Alah, Jardim dos Namorados, Porto da Lenha, Pedra Furada e o trecho 1 da Ribeira, que foi dividida em 4 trechos. Ou seja, não se pode afirmar que há cooperação nas ações mais recentes na Orla Marítima, mas sim que há uma fragmentação da orla para cada esfera atuar isoladamente, sem dialogarem entre si.

Quanto ao seguimento das normas nacionais para a gestão da orla, especificamente do Projeto Orla, o entrevistado destacou que as intervenções que estão sendo feitas pela prefeitura são resultantes do início deste projeto no município, cujas ações foram iniciadas na gestão João Henrique,

com a retirada das barracas; que para a aprovação do atual projeto da prefeitura foi necessária a sua submissão à Justiça Federal. Menciona que houve o estabelecimento de 4 princípios e pressupostos básicos para a elaboração dos projetos, pelo juiz, a exemplo do condicionamento de que qualquer edificação estivesse conectada à rede de esgoto, a não implantação de nenhuma edificação na faixa de areia, etc., enfatizando que todos estes princípios estão sendo atendidos pela intervenção atual.

Com relação ao programa de requalificação, destacou que alguns dos projetos são contratados, através de licitação, pois a equipe da prefeitura é reduzida, mas que para isso, primeiro a FMLF elabora um projeto conceitual de orientação. No termo de referência estabelece-se a necessidade da discussão com a comunidade, com a realização de oficinas para identificar quais são as demandas e a partir destas elaborar os projetos, sendo que a articulação com a comunidade é realizada através da FMLF, juntamente com o escritório contratado.

Quanto à integração com as normas, o entrevistado informa que o projeto passa por diversos órgãos municipais para avaliação, aprovação e licenciamento ambiental, além da necessidade de autorização pela SPU. Quando há algum trecho de orla tombado, submete-se o projeto para a apreciação do IPHAN ou do IPAC, como ocorreu no Rio Vermelho, por exemplo. Então enfatiza que quando inicia-se a execução das obras, o projeto já foi aprovado em todos os órgãos competentes. Quanto aos órgãos da administração atuantes na orla, destaca que há uma atuação conjunta, estando envolvidos neste projeto, por exemplo, a FMLF, a SUCOP, a Casa Civil, a SEMOP, além da Prefeitura-Bairro.

Sobre os recursos, informa que as fontes são variadas: recursos próprios, emenda parlamentar, governo federal, PRODETUR/NE, mas na maioria dos projetos os recursos são da prefeitura. Quanto às informações produzidas pelos órgãos de pesquisa técnico-científicos, o entrevistado informa que normalmente não há uma busca por estas informações. Foi informado que o município não dispõe de um corpo técnico específico capacitado para as ações de planejamento e gestão costeira.

Quanto às informações disponibilizadas à população sobre os projetos na orla, o entrevistado destaca que a FMLF está elaborando alguns cadernos para a sua biblioteca, nos quais a intenção é registrar como ocorreu o processo de discussão com a comunidade, as oficinas, número de participantes, para acesso público. Entretanto, menciona-se que nos cadernos já disponíveis da orla da Barra e do Rio Vermelho consultados, não constam estas informações.

No que concerne ao cumprimento dos objetivos e aos impactos dos projetos do programa de requalificação, o entrevistado relata que em cada trecho a população responde de maneira diferente. Em São Tomé de Paripe cita que está ocorrendo uma absorção muito grande pela população, que está

usufruindo bastante do espaço, no qual foi utilizado o mesmo princípio de valorização do pedestre e da bicicleta. Na Barra, destaca a ocorrência de questionamentos, pois os comerciantes consideram que houve prejuízos pela retirada do automóvel. Informa que estão ocorrendo reuniões com as associações da Barra para avaliar até que ponto isso pode estar contribuindo para o declínio das atividades econômicas no bairro, que já vinha acontecendo antes da implementação do projeto. Destaca que a prefeitura esperava que com a implementação do projeto houvesse uma reversão deste declínio, mas não houve. No Rio Vermelho, que já tinha uma atividade econômica consolidada, cita que com o projeto houve um acréscimo de demanda.

Com relação ao tratamento dado aos outros aspectos presentes no litoral, relatou sobre a gestão das águas, na qual o órgão responsável é o INEMA, sendo de responsabilidade da prefeitura a limpeza das praias.

O outro órgão municipal consultado foi a **Secretaria Cidade Sustentável (SECIS)**, responsável por temas relacionados à gestão sustentável do Município, possuindo a função de formular, coordenar, executar, acompanhar e avaliar a política municipal do desenvolvimento sustentável, administrar os parques, áreas verdes e demais espaços territoriais especialmente protegidos, de competência municipal, etc. (SALVADOR, 2012b). Entrevistou-se o secretário e engenheiro ambiental André Fraga, com roteiro de 12 questões (ver APÊNDICE J). Quanto ao Projeto Orla, considerou que se trata de um modelo, uma sugestão ou arcabouço de governança; destacou que o PMGC, em elaboração, pode ser uma base para a implementação deste projeto, conforme recomenda o MMA. Sobre a minuta do PMGC em discussão, relatou que Salvador se antecipou, já que o Estado não elaborou o PEGC bem como nenhuma diretiva de orientação para os municípios, mas que isso não interferiu na elaboração do PMGC; utilizou-se como base o PNGC e o Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil (PAF-ZC). Destaca que não houve um diálogo com o Estado para a elaboração do PMGC e que não havia esta necessidade, já que o PNGC define muito bem a competência de cada esfera.

Quanto às audiências para a discussão do PMGC com a sociedade, informou que a princípio duas foram agendadas¹²⁷, mas que realizará quantas forem necessárias e que a SECIS está recebendo o convite de algumas entidades para debater questões específicas, como a Comissão de Portos da FIEB, empresários da região do Porto, etc. A minuta do plano está disponível na internet para conhecimento e envio de contribuições pela população.

Com relação ao conhecimento sobre os ecossistemas costeiros, menciona que há informações sobre o Bioma Mata Atlântica e ecossistemas associados, como restingas e manguezais, que na

¹²⁷ Foram realizadas duas audiências públicas pela prefeitura para a discussão do PMGC, que ocorreram no dia 11 e no dia 22 de novembro de 2016. Este está disponível para conhecimento e sugestões da população desde agosto de 2016 via internet: <http://www.gerenciamentocosteiro.salvador.ba.gov.br/>.

SECIS há um quadro técnico qualificado sobre este tema. Está sendo estruturando ainda um sistema de meio ambiente: a Política Municipal de Meio Ambiente foi sancionada em 2015, o Plano de Arborização já foi elaborado, está começando a se discutir o Plano de Mudanças Climáticas. Reconhece que há uma deficiência neste aspecto de banco de dados e informações em geral, mas que se conseguiu avançar muito na atual gestão na elaboração dos marcos legais citados. Primeiro está sendo organizado um novo arcabouço legal, para em seguida, trabalhar as informações.

Quanto à cooperação com as instituições técnico-científicas, afirmou a existência de um diálogo, que a SECIS convida a academia sempre que há algum marco regulatório novo para discutir. Às vezes os representantes de instituições são inseridos em grupos de trabalho, direcionando-se para quem está relacionado com o tema. Cita que para o PMGC, por exemplo, dialogou-se com os técnicos de Oceanografia e que o Conselho de Meio Ambiente do Município conta com a representação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Salvador (UNIFACS)¹²⁸.

Em relação às políticas ambientais voltadas para os espaços costeiros, o secretário destacou a existência de ações pontuais, embora não haja uma ação macro, um programa voltado para as praias. Cita o exemplo do suporte e incentivo dado à limpeza das praias juntamente com as organizações não governamentais. Eventualmente a secretaria realiza algumas campanhas no mar, mas não é algo estruturado; a SECIS trabalha mais no suporte e a sociedade civil desenvolve. Cita a realização do Programa Bandeira Azul na Ilha dos Frades e a ambição contida no PMGC de tornar todas as praias do município Bandeira Azul – programa que exige uma série de requisitos, muitos dos quais estão relacionados com educação ambiental.

Quanto à gestão integrada, destaca que a prefeitura geralmente tem uma atuação voltada para a requalificação urbanística, de recuperar fisicamente os espaços, implantando equipamentos de lazer, etc., mas que a SECIS tem um outro olhar, mais complexo, pois envolve o governo do Estado, especificamente em relação à poluição dos rios de Salvador, que desaguam poluídos no mar. A prefeitura requalifica a orla, mas os rios continuam poluídos.

Menciona a existência de orlas requalificadas que as pessoas não usufruem do banho de mar, não aproveitando a infraestrutura fornecida. No entanto, destaca que a prefeitura tem tentado resolver isso: num primeiro momento, criou-se a Agência Reguladora de Serviços (ARSAL), que tem como objetivo fiscalizar as empresas prestadoras de serviços públicos. Mas quando o município criou a ARSAL, cujo foco, dentre outros, é que a Embasa preste um bom serviço para o município, o governo

¹²⁸ O secretário teceu algumas críticas ao meio acadêmico, considerando que em alguns casos falta a este o viés de contribuição, que muitas vezes faz-se a criticar, mas que geralmente esta crítica é desprovida de um conhecimento de gestão, embora se tenha muito conhecimento técnico, mas esquece de considerar a variável da gestão, da realidade da cidade. Mas ao mesmo tempo, destaca que muitos pesquisadores e professores são muito sensatos e fazem a crítica de maneira muito mais contributiva, e que assim o diálogo com o poder público tem sido mais fácil.

do Estado não concordou e criou uma agência reguladora metropolitana e considera que a ARSAL é ilegítima¹²⁹. Critica a atuação desregulada da Embasa no município, destacando que a empresa não possui um plano de investimento para a cidade e não garante quando os rios deixarão de ser poluídos. Então, adverte que este é um problema complexo, que não dá para a prefeitura resolver, pois foge à sua alçada institucional e à sua capacidade de investimento. Quando a prefeitura percebe alguma ação que foge ao seu controle, geralmente aciona-se a Embasa.

Entretanto, ressalta-se que a própria prefeitura (em gestões anteriores) tem realizado intervenções de tamponamento de diversos rios, uma prática extremamente agressiva do ponto de vista ecológico, que contradizem com esta preocupação em despoluir os rios que correm pelo município, na contramão do que tem ocorrido em âmbito internacional.

O entrevistado citou ainda outra preocupação, com relação ao Plano de Mudanças Climáticas, que está sendo trabalhado, pois há uma preocupação tanto com a elevação do nível dos oceanos, quanto com a acidificação, em função do aumento da temperatura. Cita que estes são temas globais e não dependem somente de uma ação da prefeitura, mas entende-se que é necessário se integrar ao esforço global para ajudar na resolução.

Quanto à qualidade das águas e poluição marinha, informa que a SECIS acompanha o estudo de balneabilidade das praias realizado pelo INEMA. Inclusive, para a implementação do projeto Bandeira Azul a prefeitura faz uma análise complementar.

Nas considerações gerais, o secretário destaca a quantidade de praias existentes em Salvador, bastante utilizadas pela população, o que exige um olhar mais atento e presente da prefeitura, que tem feito este esforço de requalificar as praias, dotando-as de infraestrutura, mas é preciso dialogar mais com o Estado, especialmente com a Embasa, que precisa dar mais atenção às praias e ao mar. Hoje não há uma atuação desta empresa neste sentido, e que muitas vezes o esforço da prefeitura acaba sendo subutilizado, porque as pessoas não utilizam as praias poluídas, sendo esse o grande desafio da gestão. O secretário finaliza com a seguinte consideração:

Infelizmente, por conta dessa diferença de visão política, governador de um partido, prefeito de outro, que muitas vezes não se entendem em função disso, acha que um está tentando tomar o lugar do outro. No caso da praia, não se sabe se a Embasa faz vista grossa ou não quer fazer porque se a praia ficar limpa as pessoas vão dizer que foi a prefeitura que realizou. O Projeto Orla é interessante por conta disso, porque ele é um modelo de governança, que tenta encarar esta complexidade, mas não é simples. São vários agentes envolvidos e precisa-se dialogar com todos (A.F. entrevistado do órgão municipal).

¹²⁹ Ressalta que esta situação está judicializada.

Assim, evidencia-se principalmente na entrevista na SECIS, que a ausência de cooperação é um problema visível nas ações de planejamento e de gestão do espaço costeiro municipal. Conforme apontado por alguns autores, este é um dos fatores que impedem o êxito das políticas costeiras, pela ausência de sinergias entre as escalas de governo (POLETTE, 2008; BARRAGÁN, 2014). No que se refere ao PMGC, constata-se que o diálogo com a população é deficiente, restringindo-se somente às audiências públicas, cuja metodologia não garante ao cidadão o mínimo de participação, no sentido estrito do termo, já que estas se restringem a apresentar diagnósticos realizados por empresas ou escritórios contratados, que muitas vezes estão desconectados da realidade social local, restando um tempo exíguo para o que consideram “um debate”, que se constitui numa afronta ao sentido pleno do termo. No que se refere às questões ambientais, a prefeitura confere ênfase ao Programa Bandeira Azul, atribuindo-se somente à Embasa a responsabilidade sobre a poluição das águas, esquecendo-se que a causa desta poluição possui outras raízes.

b) Estado

A nível estadual foram realizadas entrevistas em dois órgãos: a CONDER e a SEMA. A **Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)** é uma empresa pública responsável pela execução de obras de mobilidade, habitação, equipamentos e requalificação urbanística e destinação de resíduos sólidos do Estado da Bahia (CONDER, 2016). É o principal órgão estadual executor de obras.

A entrevista nesta Companhia foi realizada em dois setores responsáveis pelas ações do estado na Orla Marítima: a Superintendência de Projetos (SUPROJ) e a Superintendência de Qualificação Urbanística (SUQUALI). Nesta, a entrevista versou sobre ações pontuais do Estado na orla, que já foram citadas anteriormente (seção 4.1), razão pela qual será destacada a seguir somente a entrevista na SUPROJ.

Na SUPROJ foi entrevistado o servidor de carreira no órgão, o arquiteto e urbanista Luiz Baqueiro, com roteiro de 18 questões (ver APÊNDICE H). O entrevistado destacou que o estado executa obras na Orla Marítima de Salvador através da CONDER, assim como nos demais territórios estaduais, pois é de sua responsabilidade. Todavia considera que estas ações da CONDER na orla não fazem parte de um plano estratégico. Ressalta que para atuar sobre qualquer território, o governo do Estado deve antes “*pedir a licença ao dono da casa*”. Sobre a cooperação, cita a existência de um

“acordo de cavalheiros”, com cada esfera dando a sua contribuição; em tese a orla, assim como outros setores em que o Estado atua (como na contenção de encostas) seria competência do município, mas ao longo do tempo o governo do Estado “meteu a mão na massa”, fazendo alguns trechos. Considera a cooperação algo relativo, podendo ocorrer formalmente ou informalmente, pois não há, por exemplo, um convênio de cooperação técnica de determinado órgão com outro, sendo muito mais um acordo de cavalheiros.

Quanto ao seguimento das normas incidentes sobre a orla, o entrevistado destaca que todas são consideradas para efeitos de planejamento e de gestão deste espaço. A SPU é consultada em tudo, assim como outros órgãos: IPHAN, SUCOM, INEMA, etc. Quando o Estado executa algo, ele consulta os três entes e geralmente tenta harmonizar com as intervenções da prefeitura.

No que se refere à participação, o entrevistado cita o exemplo de outras obras do Estado, nas quais não há qualquer consulta à população. Depreende-se, assim, que esta é a regra geral. Critica a cultura predominante de se considerar que participação é legitimação de produto ou realização de audiência pública, com uma quantidade reduzida de pessoas, que levantam sempre as mesmas questões. Não considera, portanto, que isso corresponda a um processo participativo, mas legitimação de produto empacotado: *“A população não participa do processo, ela participa da aprovação ou não do pacote, do produto. E o produto vem [...] cheio de maquiagem, é igual bolo confeitado”*. Acrescenta ainda que a sociedade como um todo não opina, pois não há uma cultura de cidadania e de participação.

Com relação ao acesso à informação, enfatiza que pelo princípio da transparência tudo deve ser disponibilizado, inclusive via internet, pois estamos na era da informação, mas que este acesso é relativo, porque se há o acesso, mas não há as explicações devidas para eliminar possíveis dúvidas, o cidadão continua sem informação.

Nas considerações gerais, o entrevistado comenta sobre a liberação do gabarito da orla, muito discutida atualmente com o PDDU, que no seu entendimento é uma questão relativa. Considera que deve-se evitar a “Copacabanização”, a verticalização em massa, como em Camboriú-RS ou na Praia de Boa Viagem em Recife; mas que a verticalização não é um mal por si só; ela é um mal na essência se não houver equilíbrio, harmonia com o ambiente, entre horizontalidade e verticalização. *“Ou seja, se você ergue uma torre e você tem fluidez de tráfego e [...] ventilação, garantia de corredores de ventilação, de insolejamento e uma aeração boa”*, então não haveria maiores problemas. No aspecto visual e funcional devem ser estabelecidos critérios, regras e princípios a serem seguidos *“[...], ou seja, a uma distancia x você permite o gabarito tal, daí se escalona isso [...]. Tem que privilegiar a visão, a manutenção do ambiente, a vegetação natural porventura existente de restinga, o coqueiral [...]”*.

O entrevistado considera a existência de agressões nocivas ao litoral, sendo a principal delas o lançamento de resíduos no mar. Destaca que os rios e riachos, atravessam ocupações irregulares, desde a nascente até a foz e que esta situação exige um critério mais rigoroso, com a avaliação dos impactos ambientais causados pelo lançamento de lixo e esgoto nos rios que desaguam no mar. Então ressalta que a orla de Salvador é agredida, pois ainda que o Bahia Azul tenha tentado resolver, fazendo-se o tratamento e lançamento pelo emissário submarino, ainda há as ocupações irregulares, com pontos de lançamentos que poluem e destroem os ecossistemas. Dessa forma, sugere a revisão geral de todos os rios desde a nascente até a foz, com vistas a verificar se a ocupação destes está comprometida, ou seja, a bacia hidrográfica como um todo. Adverte que *“sem cessar a causa, não cessa o efeito”*; ou seja, se não ocorrer uma revisão das ocupações nas margens dos rios e riachos, o problema não será resolvido.

Sobre o Projeto Orla, considera-o de difícil aplicação diante da fragmentação da orla municipal, que se assemelha a uma *“colcha de retalhos”*; *“isso é do Estado, isso é do Município”*. Ressalta que falta um órgão que homogeneize a situação (ou seja, um órgão de cooperação), mas que é uma equação de difícil resolução, levando-se em consideração que se trata de duas esferas de governo diferentes, politicamente divergentes: *“Se fossem os dois da mesma linha; mas há uma divergência política que é difícil para harmonizar”*.

Assim, constata-se mais uma vez a variável político-partidária como um dos principais obstáculos à cooperação nas ações na orla de Salvador. A política é encarada como de governo, e não de Estado. Merece destaque a consideração sobre as bacias hidrográficas, geralmente negligenciadas nas ações governamentais na orla.

O outro órgão estadual consultado foi a **Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)**, que tem como finalidade assegurar a promoção do desenvolvimento sustentável do estado, formulando e implementando políticas voltadas para a preservação, conservação e uso sustentável do meio ambiente, com respeito à diversidade étnico-racial-cultural e à justiça socioambiental (BAHIA, 2008b).

Nesta secretaria os entrevistados foram Rosalvo de Oliveira, engenheiro agrônomo, do quadro de especialistas de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Suzane Silva, especialista em Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Ambos responderam, conjuntamente, ao roteiro composto por 14 questões (ver APÊNDICE K).

Com relação às estratégias e políticas de gerenciamento costeiro do Estado, os entrevistados destacaram que a atribuição legal do GERCO é da SEMA, compartilhada com a SEPLAN, mas que o Estado possui outros instrumentos de planejamento que incluem a parte terrestre da Zona Costeira, a

exemplo dos Planos de Desenvolvimento Territorial, no âmbito da SEPLAN, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) que é liderado pela SEMA/SEPLAN, etc.

Quanto à cooperação com o município, afirmam que não há um diálogo, apesar das tentativas do Estado para que isso aconteça. Cita-se o exemplo dos cursos de capacitação para o gerenciamento costeiro promovidos pela SEMA, direcionados para o corpo técnico interno, para os municípios e para a sociedade civil. O município de Salvador foi convidado, mas não participou. No entendimento dos entrevistados, os entes devem atuar de maneira republicana, conforme a organização do Estado.

Sobre o Projeto Orla, informam que a Comissão Técnica Estadual para o Projeto Orla (CTE/BA) não está funcionando. Fez-se uma adequação do arcabouço legal, ainda em tramitação, na qual houve a criação de duas câmaras técnicas. Enfatizam a situação nacional do Projeto Orla, que também não obteve sucesso no âmbito local. No entendimento dos entrevistados, seria mais interessante a criação de um único colegiado/comissão para a Zona Costeira como um todo, que abrangesse todas as questões relacionadas a este espaço e não somente para o Projeto Orla, pois isso fragmenta e dificulta o próprio funcionamento das comissões. Consideram que o modelo atual não é compatível com o tamanho do Estado e com os recursos necessários, tendo em vista a necessidade de o governo ser eficiente e eficaz.

Os entrevistados ressaltam que a secretaria está desestruturada em razão da descontinuidade administrativa. Por causa da carência de pessoal e de recursos, o Estado acaba atuando em muitas frentes, como no PRODETUR, que realiza ações na área do turismo. A SEMA continua com os cursos, a SEPLAN atua em outras áreas, ou seja, há uma diversidade de atuações de vários órgãos e secretarias na Zona Costeira sem nenhuma articulação. Citam que há tentativas por intermédio do Conselho de Desenvolvimento Territorial, mas falta uma determinação legal precisa para que haja uma articulação efetiva.

Quanto à informação disponível para a população, destaca que a maioria das ações da Secretaria está disponível no site, além das informações disponíveis na biblioteca da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

No que tange ao licenciamento ambiental, informam que a SEMA possui algumas responsabilidades, mas que isso depende da área de influência e do raio de abrangência do impacto do empreendimento, conforme determinação da Lei Complementar 141/2011 e normas correlatas. Ainda nas questões de ordem ambiental, foi enfatizado que não há ações de educação ambiental no âmbito da SEMA, embora sejam consideradas extremamente necessárias, principalmente para o caso da Zona Costeira, diante da sua complexidade entre meio terrestre e meio marinho, pois geralmente se

pensa da praia para o interior, se esquecendo da interface entre zona terrestre e marinha. Inclusive citam a deficiência técnica de profissionais que trabalhem com esta temática na secretaria.

Os entrevistados informaram que a Bahia não possui Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), embora o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) já tenha sido elaborado, havendo, neste sentido, somente os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (UC) da Zona Costeira. Entretanto, já foi elaborado o termo de referência para a elaboração do ZEEC, que está em andamento. Destacam que a SEPLAN¹³⁰ e a SEMA são os órgãos legalmente responsáveis pelo ZEEC.

Nas considerações gerais, os entrevistados chamam a atenção para a necessidade de se entender as questões que envolvem o Estado, os governos e suas relações, bem como a relação destes com a sociedade, qual é o papel de cada um e como isso se operacionaliza. Destacam a falta de empoderamento e a pouca participação da sociedade, que em geral não tem muito conhecimento sobre legislação, sobre as atribuições de cada esfera de governo, além de um conhecimento político e técnico. Entretanto, enfatizam: “[...] a orla atlântica ou a orla da BTS não é do prefeito, [...] do secretário estadual, nem do diretor de gerenciamento costeiro da União, ela pertence a todos nós, e nós é que temos que fazer essa gestão, tendo o Estado como instrumento [...]; quem determina [...] é a sociedade [...]”. Destacam que há a esperança de que a própria sociedade pressione os governos para uma ação mais efetiva na Zona Costeira, pois muitas vezes a gestão costeira é deixada de lado em razão de outras prioridades. Acreditam que a Zona Costeira só vai passar a ser prioridade quando a população compreender a importância dela e pressionar.

Portanto, evidencia-se a partir das entrevistas com os órgãos estaduais que não há cooperação com a esfera municipal, apontando-se a variável político-partidária como o principal empecilho. A participação é ainda mais escassa, haja vista que a escala estadual permanece mais distante da população. A atuação da SEMA está mais restrita às ações de gerenciamento costeiro, com ações muito tímidas na área ambiental, especificamente.

¹³⁰ Vale ressaltar que constatou-se que a SEPLAN também possui funções relacionadas ao planejamento e gestão costeira do Estado. A SEPLAN, assim como a SEDUR, órgãos de planejamento estadual foram consultados para as entrevistas, mas informou-se que estes órgãos não eram responsáveis por qualquer ação envolvendo a orla de Salvador e que a CONDER seria o único órgão do Estado responsável. Todavia, consta no planejamento estratégico da SEPLAN ações direcionadas para a orla de Salvador.

c) *União*

A nível federal foi entrevistada a **Secretaria do Patrimônio da União (SPU)**, Superintendência do Patrimônio da União na Bahia (SPU/BA). A SPU possui a missão de conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação (BRASIL, 2016).

A entrevista foi concedida pela Chefe da Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Local, Catarina Sampaio que respondeu a um roteiro de 6 questões (ver APÊNDICE L). Sobre o licenciamento das obras na orla de Salvador, em áreas de domínio da União, a entrevistada relatou que os projetos que estavam ou estão sob responsabilidade da FMLF, foram submetidos à consulta prévia dessa Superintendência em reuniões, no momento da sua concepção, bem como, posteriormente, com a abertura de processos administrativos para análise de autorização de obras e, em certos casos, cessão de áreas, quando a intervenção a ser realizada alterasse a sua característica de uso comum. Advertiu que a análise da SPU recaiu sobre as áreas da União sob o ponto de vista patrimonial.

Quanto à fiscalização da SPU nas ações dos entes subnacionais na orla, informou que as fiscalizações da SPU/BA são pontuais, conforme informações da Coordenação de Caracterização e Incorporação, com o objetivo de atender a demandas do Ministério Público, órgãos de controle e denúncias efetuadas acerca de intervenções realizadas em áreas da União.

Destacou que não existe Projeto Orla em Salvador, enfatizando que as ações na orla municipal são requalificações de trechos da orla e que este projeto é muito mais completo e criterioso.

Assim, constata-se que as ações da SPU estão mais voltadas às questões patrimoniais da orla, atuando esta secretaria principalmente nas questões relacionadas ao licenciamento de obras e atividades, nas áreas de domínio da União.

Diante do exposto, verifica-se a variedade de órgãos da administração do Município, do Estado e da União, com responsabilidades e ações direcionadas para a Orla Marítima e para a Zona Costeira. Entretanto, constatou-se que não há a cooperação nos termos da legislação entre as esferas de governo, com o estabelecimento de convênios ou acordos para a atuação conjunta, estando a relação entre os órgãos restritas às questões de atendimento às condicionantes para fins de licenciamento de obras.

4.5 Nova Legislação Urbanística

No dia 30 de junho de 2016 foi sancionado pelo prefeito ACM Neto a Lei nº 9.069/2016 que dispõe sobre o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador de 2016 (PDDU/2016)**, cuja elaboração iniciou-se em agosto de 2014, juntamente com o Plano Estratégico Salvador 500. É importante frisar que o novo PDDU estabelece diretrizes e estratégias para a Orla Marítima municipal após a execução de um programa de requalificação de grande envergadura neste espaço. Ou seja, o plano vem após a execução do programa e dos projetos, na contramão. Cabe também destacar a iminente aprovação do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, para o qual já foram realizadas duas audiências públicas.

O Plano destinou uma seção específica para o Planejamento e o Gerenciamento dos Recursos Costeiros. Consta no artigo 33 que o planejamento e o gerenciamento costeiros municipais devem ser orientados pelas políticas nacionais e estaduais de gerenciamento costeiro. Foi definida uma série de objetivos para o Plano de Gerenciamento Costeiro, dentre os quais destaca-se: a articulação com os demais níveis de governo; planejar e ordenar o uso dos recursos naturais; promover ações de recuperação e regeneração das praias; adotar medidas preventivas contra o lançamento de resíduos poluidores na Baía de Todos os Santos e Orla Atlântica; etc. Entretanto, não foram identificados objetivos que contemplassem a participação da sociedade nas decisões sobre a Zona Costeira e a Orla Marítima.

O macrozoneamento do território municipal foi dividido em macrozonas, que por sua vez estão subdivididas em macroáreas. A Macrozona de Ocupação Urbana é composta dentre outras, pela *Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos* e pela *Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica* (art. 31).

Foram definidas diretrizes, estratégias, objetivos e instrumentos para cada macroárea. A Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos foi considerada estratégica para o desenvolvimento urbano de Salvador, em razão de sua posição geográfica em relação à BTS e à Baía de Aratu, que apresentam condições propícias para atividades náuticas e portuárias, além de outras relacionadas à economia do mar, destacando a necessidade do resgate urbanístico, econômico e social dos bairros que formam um extenso “bolsão de pobreza”, no qual as redes de infraestrutura e a provisão de equipamentos e serviços públicos são deficientes, configurando um quadro de grande vulnerabilidade urbanística e social (art. 145). Foram destacadas as características horizontais da ocupação desta macroárea, que abrange o Subúrbio Ferroviário, desde o Lobato até São Tomé de

Paripe, além de bairros ao sul, localizados na Falha Geológica, na região de São Caetano e Pirajá, que abriga a população de baixa e média renda, com densidade populacional elevada, caracterizada por assentamentos precários, em áreas inadequadas para a ocupação humana, definidas por situações de risco real e potencial.

Diante deste quadro foram definidos os objetivos gerais para a área, que compreende a reestruturação dos espaços ocupados e vazios, com o fim de reduzir a segregação socioespacial, a concentração de pobreza, a precariedade habitacional, os altos índices de violência, a baixa oportunidade de emprego, o grau elevado de degradação ambiental das áreas de preservação e das praias e a deficiência de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos (art. 146). As estratégias (reestruturação urbana, regularização fundiária, monitoração e fiscalização da ocupação irregular, etc.) foram definidas no artigo 147 e os instrumentos (outorga onerosa do direito de construir, TRANSCON, direito de preferência, etc.) no artigo 148.

Por sua vez, a Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica também foi definida como estratégica para o desenvolvimento urbano do município por se constituir, material e simbolicamente, num patrimônio ambiental e cultural de Salvador, bem como pelas possibilidades de renovação urbana que oferece, em razão das condições de infraestrutura existentes e da baixa densidade (art. 149). Os limites desta macroárea compreende a faixa litorânea que se estende desde o bairro do Costa Azul, na embocadura do rio Camarajipe, até o limite com o município de Lauro de Freitas.

O objetivo geral traçado pelo plano (art. 150) foi estimular a renovação dos espaços, edificações e equipamentos, com a finalidade de reverter o quadro de subutilização e deterioração das áreas urbanizadas, melhoria da qualidade dos espaços públicos e privados, da paisagem urbana e do ambiente natural e construído, prevendo usos residenciais e atividades econômicas voltadas para a oferta de comércio e serviços de apoio ao uso residencial, ao turismo, hotelaria, lazer e cultura, de forma a atrair pessoas, gerar oportunidades e promover uma ocupação mais qualificada.

As estratégias foram estabelecidas no artigo 151 (elevação da qualidade urbana dos bairros populares, implantação de edificações com aberturas visuais para o mar, etc.) e os instrumentos (operação urbana consorciada; concessão urbanística; outorga onerosa do direito de construir; TRANSCON; etc.) foram definidos no artigo 152.

Cabe destacar que parte da Orla da BTS assim como parte da Orla Atlântica estão situadas na Macroárea de Urbanização Consolidada, que compreende os bairros mais tradicionais que se formaram a partir do Centro Antigo até a Península de Itapagipe, por um lado, e se estendendo até a foz do rio Camarajipe, por outro. Nesta Macroárea predominam os bairros que apresentam condições satisfatórias de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

A Área de Borda Marítima (ABM) integra o Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental (SAVAM), assim como nos planos anteriores (2004 e 2008). A ABM compreende dois ambientes distintos: a Borda da Baía de Todos os Santos e a Borda Atlântica, que por sua vez, estão subdivididas em 12 trechos (Art. 272, § 1º). Outras áreas do SAVAM também estão situadas na ABM: APCP, APRN, APA Estadual, Parque de Bairro e Parque Urbano, que possuem diretrizes específicas.

As edificações a serem implantadas na ABM estarão sujeitas à restrição de altura máxima, em decorrência de critérios relativos ao patrimônio cultural e ambiental, conforto do ambiente urbano, insolejamento das praias e demais disposições estabelecidas nesta Lei e na legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo (art. 273).

Nos artigos 274 e 275 foram estabelecidas as diretrizes para a Borda da Baía de Todos os Santos e para a Borda Atlântica, respectivamente, assim como as diretrizes específicas para cada trecho destas, incluindo o limite de gabarito de altura das edificações, recuos, etc. Cabe ressaltar que diferentemente das diretrizes para a Borda da BTS, para a Borda Atlântica foi permitido que as edificações superem o limite de gabarito estabelecido em até 50%, mediante pagamento de potencial construtivo. Atrela-se que isso ocorrerá *“nos termos estabelecidos por lei municipal, ouvida a Comissão Normativa da Legislação Urbanística, sobre possíveis prejuízos urbanísticos, após instrução do processo, perante o órgão competente da estrutura administrativa do Poder Executivo”*. Entretanto, não se define qual será a lei específica ou quando será regulamentada.

Assim, o PDDU/2016 mantém a diferenciação de gabarito entre Orla da BTS e Orla Atlântica, e consequentemente, consolida um padrão de ocupação vertical que valoriza esta orla em detrimento daquela, cujo padrão de ocupação é horizontal. Foram reconhecidas as deficiências sociais e espaciais da Orla da BTS, com a definição de estratégias e instrumentos com o fim de solucionar o quadro de deficiências. Entretanto, somente o reconhecimento é insuficiente para a melhoria do padrão de ocupação, das condições ambientais e da qualidade de vida da população, se as ações da gestão municipal não invertem a lógica de prioridades. O atual programa de requalificação da orla é um exemplo disso.

Juntamente com o Plano Salvador 500 foi também elaborada a nova **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador de 2016 (LOUOS/2016)**, instituída pela Lei nº 9.148 de 08 de setembro 2016, que define o gabarito de altura das edificações situadas na ABM, assim como nas demais áreas do território municipal.

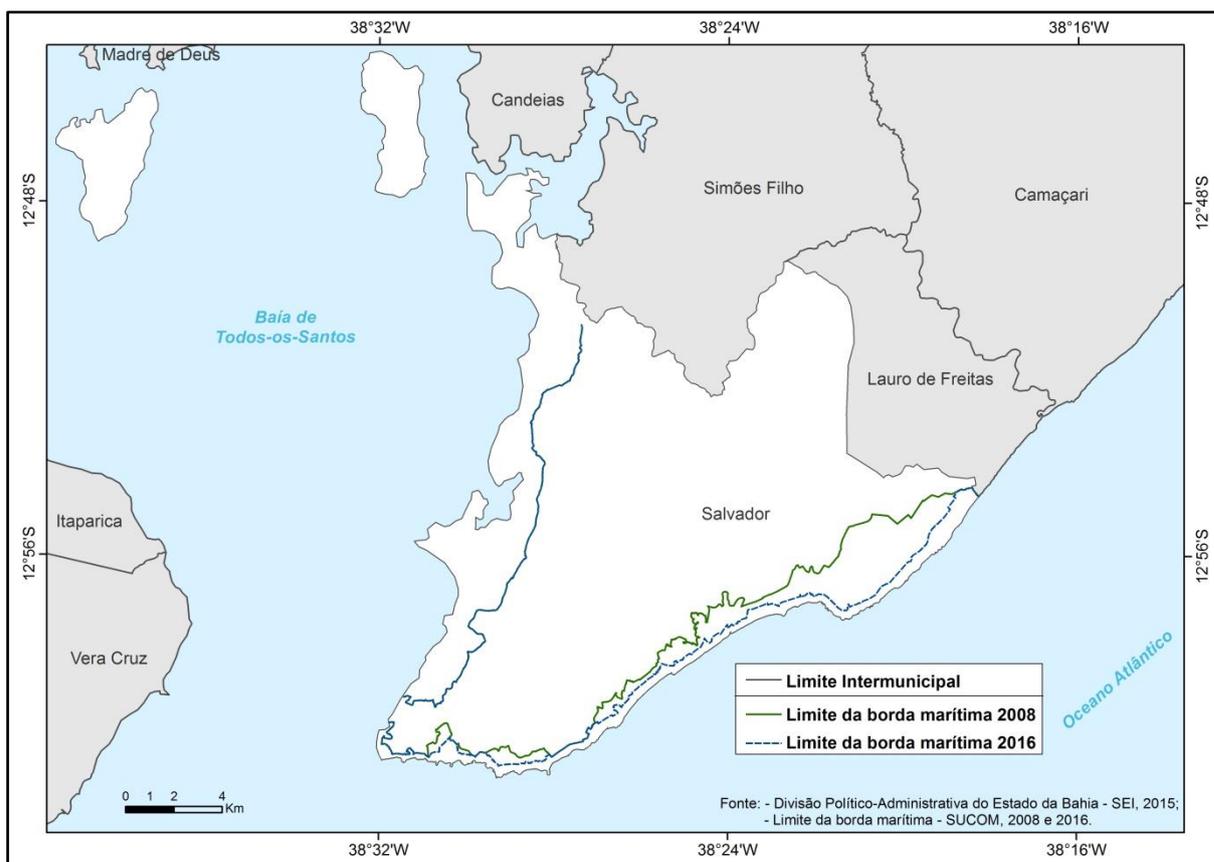
Foram definidos gabaritos diferenciados para a Borda da BTS e para a Borda Atlântica. Para os trechos de 1 a 5 da Borda da Baía de Todos os Santos, o gabarito foi definido com a finalidade de preservar a paisagem urbana em sua relação com o sítio de implantação da cidade na faixa de contato

com a orla (art. 102, § 1º). Conforme o mapa de gabarito, nesta orla o máximo permitido é de 51 metros, somente na área do Comércio, bem como o gabarito de 45 metros, de 30 metros em poucos trechos, sendo que predomina o máximo de 12 metros. Destaca-se ainda a área que compreende o Centro Histórico, regida por regulamentação específica por se tratar de uma APCP, que abriga uma Área de Proteção Rigorosa (APR).

Já para os trechos 6 a 12 da Borda Atlântica, o gabarito definido teve como objetivo resguardar o conforto ambiental urbano e o insolejamento das praias no período das 9 até as 15 horas. Para esta orla foram estabelecidos valores diferenciados compreendendo quatro faixas, iniciando-se a primeira faixa no limite das áreas urbanizáveis com a faixa de praia (art. 102, § 2º). Estas quatro faixas se distanciam da faixa de areia da seguinte maneira: faixa 1 até 60 metros (altura máxima de 36 metros), faixa 2 de 60 a 90 noventa metros (altura máxima de 45 metros), faixa 3 de 90 a 120 metros (altura máxima de 60 metros), e faixa 4 de 120 metros até o limite da ABM (altura máxima de 75 metros) (art. 102, § 3º).

Conforme o conteúdo do artigo 104 desta lei, *“Independentemente do trecho em que se localizem, as edificações inseridas na ABM não poderão ultrapassar o gabarito de altura máxima de 75m (setenta e cinco metros), mesmo que não produzam sombreamento na praia”*. Entretanto, conforme disposição do PDDU/2016 citada anteriormente, este limite poderá ser ultrapassado em 50% mediante a utilização de potencial construtivo, permitido para ambas as bordas marítimas municipais. Vale ressaltar que a nova legislação urbanística (PDDU e LOUOS) alterou os limites da ABM, principalmente na porção atlântica, conforme se evidencia a partir da comparação com os limites estabelecidos pelo PDDU/2008, na figura 33:

Figura 33 – Limites da Área de Borda Marítima no PDDU/2008 e no PDDU e LOUOS/2016



Fonte: elaboração própria.

Da análise da figura acima, percebe-se que houve a redução da ABM em grande parte da Orla Atlântica, principalmente nas proximidades do Parque Metropolitano de Pituacu e no trecho entre Piatã e Praia do Flamengo, enquanto que a ABM na orla da BTS manteve-se inalterada. Isso mais uma vez denuncia as estratégias diferenciadas da gestão municipal para com as orlas municipais.

Diferentemente dos planos anteriores, nota-se que houve uma preocupação em justificar a diferença nas diretrizes e estratégias para cada orla. Entretanto, salienta-se que o sítio de fundação da cidade e as edificações ou marcos do patrimônio histórico e/ou paisagístico não estão presentes em toda a extensão da Orla da BTS, chamando-se a atenção para a área do Comércio, na qual foi permitida uma maior verticalização em relação ao restante desta orla. Por outro lado, destaca-se que a paisagem urbana, assim como marcos importantes do patrimônio histórico também estão presentes na Orla Atlântica, mas não houve a mesma preocupação em preservá-los.

Vale ressaltar que o debate do PDDU e da LOUOS na sociedade foi permeado pela polêmica da verticalização e da possibilidade de sombreamento das praias. Conforme será analisado no capítulo seguinte, o capital imobiliário é o principal beneficiário desta estratégia de verticalização.

5 IMPLICAÇÕES DAS ESTRATÉGIAS E AÇÕES DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

O espaço deve ser reconhecido como o reino dos homens e não como o campo de exercício do capitalismo (SANTOS, M., 2011, p. 34).

Este capítulo se propõe a demonstrar o resultado das estratégias e ações dos entes governamentais na Orla Marítima de Salvador, e qual a implicação destas para a organização espacial da orla e, conseqüentemente, do município. Serão expressos os processos de segregação socioespacial (através de mapas), o processo de verticalização, adensamento e valorização da Orla Atlântica em detrimento da Orla da Baía de Todos os Santos, as disputas e conflitos territoriais entre agentes e instituições em decorrência de uma cultura de descumprimento das normas existentes, e a consolidação de um modelo de planejamento e de gestão empreendedor, que relega a segundo plano os interesses sociais, atendendo predominantemente aos interesses do capital privado, principalmente o imobiliário. Ao final, se propõe uma agenda para o planejamento e a gestão dos espaços costeiros, com base na literatura e em alguns exemplos bem sucedidos sobre o tema.

5.1 Verticalização e valorização da Orla Atlântica

Ao longo desta pesquisa enfatizou-se que desde a década de 1970, as ações do Estado na Orla Marítima de Salvador pregavam o discurso de atrair turistas e gerar emprego e renda. Assim, além da atratividade em razão do turismo histórico e cultural que já caracterizava Salvador, foi sendo consolidado o turismo associado aos recursos Sol-Praia-Mar, extremamente abundantes no município. A partir de então se instaura uma nova racionalidade urbanística, que altera a organização espacial da cidade, ganhando importância o vetor de expansão da Orla Atlântica, com o aumento no processo de verticalização e no porte das edificações, acompanhado do uso seletivo deste espaço do ponto de vista dos segmentos sociais (SOUZA, L., 2014).

A Orla Atlântica, que até a década de 1970 era um espaço pouco ocupado, passa a sofrer intensos processos de ocupação e de urbanização. Para se ter uma noção, neste período a densidade demográfica diminuía à medida que se afastava dos bairros centrais: 12.517 hab/km² no subdistrito da

Vitória, 3.965 hab/km² em Amaralina e 480 hab/km² em Itapuã (SCHENOWITZ, 1998), evidenciando a baixa densidade que predominava nesta área.

As estratégias e ações que se seguiram em diferentes governos, conforme exposto anteriormente, induziram e consolidaram a ocupação e o adensamento da Orla Atlântica, que se transformou na mais valorizada, surgindo uma forte pressão social para seu uso e ocupação e de certos segmentos do capital imobiliário, principalmente a área compreendida entre o Farol da Barra para além do Farol de Itapuã (SOUZA, L., 2014).

Segundo Souza, L. (2014) e coadunando com a análise das estratégias dos planos diretores mencionadas nos capítulos anteriores, as pressões dos setores ligados ao mercado imobiliário para a ocupação da borda marítima, principalmente a atlântica, tem levado a discussão para o âmbito da legislação urbanística. O autor aponta que são recorrentes na história da legislação urbanística de Salvador as influências políticas destes setores, tanto no executivo quanto no legislativo, para alterar o ordenamento jurídico municipal, com parâmetros mais permissivos, com o objetivo de ampliar os parâmetros urbanísticos que permitem um maior adensamento e altura das edificações em trechos específicos da orla. Sampaio (2010) corrobora neste sentido, destacando que os planos diretores de 2004 e de 2008 alteraram os parâmetros de ocupação sem apresentar critérios técnicos que justificassem estas mudanças. Este interesse em ampliar os parâmetros urbanísticos na Orla Atlântica continua em marcha, como na recente revisão do PDDU e da LOUOS, marcada pelo debate sobre verticalização, adensamento e o iminente sombreamento das praias.

O resultado previsível dessa transgressão é o aumento da segregação socioespacial e a apropriação da mais-valia urbana pelos grupos privados e corporativos, que se apropriam da paisagem urbana e dos espaços públicos, se beneficiando da infraestrutura instalada com recursos públicos e interferindo nos novos investimentos, projetos e operações urbanas, diante da postura da governança municipal (CARVALHO; PEREIRA, 2013). Neste sentido, Sampaio (2010) adverte que os interesses do mercado imobiliário, sobretudo aquele de cunho especulativo, que busca apenas extrair mais-valia do solo urbano, resultado de um produto coletivo, pago por todos, não podem continuar a ser confundidos com os interesses da cidade, como veiculado na mídia, ou com a ideia de progresso, já que progresso não se faz com o atendimento de apenas uma parte envolvida.

Acrescenta-se que a situação do processo de verticalização e adensamento é agravada quando se analisa a criação do TRANSCON, instrumento urbanístico que cria a transferência do direito de construir, que ocorreu sem o devido mapeamento das áreas cujos direitos de construir poderiam ser transferidos (as áreas doadoras) para outras áreas (áreas receptoras), permitindo que este instrumento fosse aplicado em qualquer área, independentemente das restrições urbanísticas, constituindo uma

espécie de “licença para transgredir qualquer norma restritiva” (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 19). Conforme Carvalho e Pereira (2013) as consequências são a maior saturação das áreas já saturadas¹³¹ e os problemas ocasionados pelo adensamento excessivo em termos ambientais, de infraestrutura, transportes, etc.

De acordo com Sampaio (2010), o TRANSCON contraria o planejamento territorial da cidade, exacerba a segregação espacial e sobrecarrega a infraestrutura viária, além da infraestrutura de serviços e os equipamentos urbanos. Além disso, continua privilegiando apenas o mercado voltado para o consumo das classes de alta renda, se constituindo num equívoco incorporado ao PDDU. Defende a retirada do uso indiscriminado de TRANSCON nas Áreas de Borda Marítima, pois estas deveriam ser consideradas áreas doadoras e nunca receptoras.

Analisando o protagonismo atual do capital imobiliário no desenvolvimento das grandes metrópoles brasileiras, Carvalho e Pereira (2013) estudam o caso de Salvador, destacando que nos últimos anos o capital imobiliário tem assumido um novo protagonismo na dinâmica urbana e metropolitana do município, sendo acompanhado pelo contexto econômico nacional, no período mais recente, que também se reflete no mercado imobiliário. As demandas por infraestrutura e novos espaços para as atividades produtivas, habitação, turismo, consumo e lazer, as políticas nacionais de incentivo à habitação de interesse social, e a ampliação do crédito, do emprego e da renda, etc., tornaram o mercado imobiliário brasileiro um dos mais dinâmicos do mundo, perdendo em desempenho somente para o mercado de Hong Kong e Singapura, citando dados da Revista Exame (2010 e 2011). Soma-se a isso a crise financeira e imobiliária dos países centrais, que vem tornando o mercado nacional bastante atrativo para os capitais internacionais.

Salvador tem passado por um rápido crescimento imobiliário, concentrado nas áreas do tipo médio ou superior da Orla Atlântica, que atravessam um crescente processo de verticalização e adensamento, já que as terras desocupadas são escassas no território municipal. Conforme dados dos lançamentos imobiliários na cidade dos últimos anos, estes se concentram na Orla Atlântica. São em sua maioria condomínios verticais, concentrados na Pituba (área já extremamente adensada), em alguns *clusters* ao norte, na orla e nas bordas da Avenida Paralela, com alguns lançamentos de 2009 e 2010 cruzando essa avenida, que até então se constituía na fronteira entre a “cidade moderna” e a “cidade popular”, conforme apontaram Carvalho e Pereira (2008), ensaiando um novo padrão de segregação sócio residencial (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Os citados autores destacam as transformações atuais relacionadas às tecnologias de comunicação e da informação que têm provocado mudanças no comportamento locacional da

¹³¹ Como na Pituba, área infraestruturada e adensada que recebeu 33,7 % dos empreendimentos TRANSCON aprovados entre 1997 e 2009 (SAMPAIO, A., 2010, p. 174).

população, somando-se a isso a aceleração dos fluxos de capital produzidos pela globalização financeira, influenciadas pelas políticas de liberalização econômica e um novo enfoque de governança regido pelos princípios de subsidiariedade estatal, ênfase nos mecanismos de mercado e busca da competitividade urbana.

Dessa forma, o capital imobiliário vem adquirindo um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento das cidades, por sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade que passou a desfrutar a partir das orientações do empreendedorismo urbano, modelo de gestão que tem sido cada vez mais adotado pelos governos municipais (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Todavia, é importante ressaltar que não se trata de apenas enxergar o capital imobiliário como algo negativo ou nocivo para as cidades; o que não deve haver é a ação predatória deste. Conforme analisa Sampaio (2010), existem no mercado imobiliário setores não especulativos, que sobrevivem sem burlar as leis, sem depender da transgressão ao instituído nos Planos Diretores para produzir novos espaços.

Como exemplo da estreita relação entre o capital imobiliário e a gestão municipal, lembra-se o caso do pacote de projetos doados por empresas do setor imobiliário à prefeitura em 2010, denominado sugestivamente de “Salvador Capital Mundial”, já citado anteriormente. Estes projetos não faziam parte de um plano, sendo a expressão de interesses pontuais e direcionados para áreas já valorizadas e saturadas da cidade ou para áreas do centro tradicional com menor valorização (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Além disso, o órgão municipal de licenciamento de construções e atividades, a SUCOM, anunciou o firmamento de um convênio com a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), cujo objetivo era o crescimento imobiliário da cidade e o estreitamento das relações com os empresários do setor de construção, destacando a consonância entre a parceria e o novo modelo de gestão que o prefeito João Henrique vinha trazendo para a cidade desde 2005, modelo este que pode ser traduzido como o “empreendedorismo urbano”, com a transferência das atribuições do governo local para os setores empresariais, particularmente as relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano, denominada por Carvalho e Pereira como um processo de “terceirização do planejamento e da gestão da cidade” (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Sampaio (2010) adverte que os interesses imobiliários, especulativos, sempre veiculam que a verticalização dos edifícios seria um fator determinante para uma boa arquitetura na orla, mas questiona sobre qual orla, porque as orlas de Salvador não são idênticas, nas suas características geográficas, naturais, etc. Conforme o autor há uma clara intenção em verticalizar a Orla Oceânica, induzindo a valorização do solo urbano e um padrão arquitetônico diferenciado e segregador. Em face

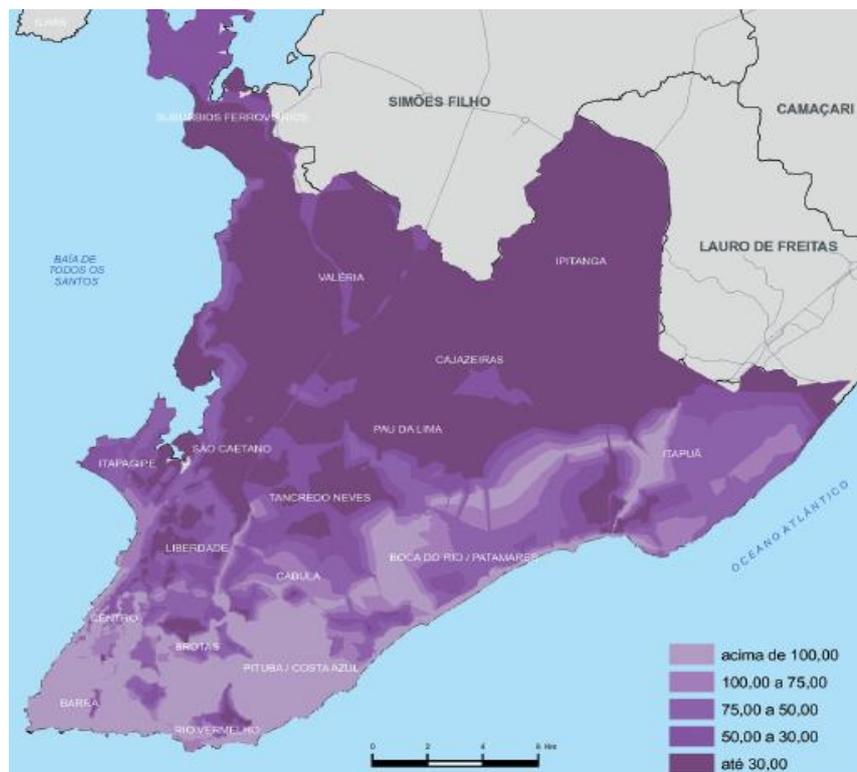
desta diferenciação, não há o interesse do mercado imobiliário em intervir na Orla da BTS, pois não seria vantajoso do ponto de vista econômico (obtenção de mais-valia) e urbano (carência de infraestrutura).

Outro acontecimento que evidencia a estreita relação entre a prefeitura (também na gestão João Henrique) e o capital imobiliário ocorreu em 2010, quando a Justiça Federal ordenou a paralização de obras que estavam sendo executadas na Ilha dos Frades, sob o comando de um famoso empresário¹³² ligado ao setor imobiliário da capital. Após denúncia, foi instaurada Ação Civil Pública figurando como réus, além do empresário, o município de Salvador, a Fundação Baía Viva e a SUCOM. O jornal A Tarde à época noticiou o indício de um conluio entre a prefeitura e o empresário, com o objetivo de construir um complexo hoteleiro no local, razão pela qual a prefeitura teria expedido um decreto de expropriação em 2008. As obras estavam sendo realizadas sem estudos prévios, sem autorização da União, do Instituto de gestão das Águas e Clima (INGÁ), sem o licenciamento do Instituto do Meio Ambiente (IMA), com a anuência do IBAMA e do Conselho gestor da APA da BTS. Estava sendo realizadas obras de desvio de corpos hídricos, barragens, aterro de ecossistemas, desmatamento, contenções, abertura de caminhos dentro da Mata Atlântica, dentre outros, provocando impactos ambientais diversos (PAIXÃO, 2011).

No que se refere à valorização do solo urbano, a figura 34 a seguir demonstra a diferenciação espacial em Salvador, tendo como base os valores definidos pela prefeitura para a cobrança de IPTU¹³³. Assim, evidencia-se uma correspondência destes valores com a distribuição espacial da população por classes de renda e de educação: os segmentos de renda elevada ocupam os espaços onde o solo urbano é mais valorizado (parte do Centro Tradicional e a fachada atlântica) e as camadas populares de baixa renda ocupam os espaços menos valorizados do território municipal (parte do Miolo e Subúrbio Ferroviário).

¹³² O sr. Carlos Suarez.

¹³³ Na classe inicial o valor do solo é superior a R\$ 100,00 por metro quadrado; na classe seguinte ele varia de R\$ 75,00 a R\$ 100,00; na seguinte de R\$ 50,00 a R\$ 75,00; na penúltima de R\$ 30,00 a R\$ 50,00 e na última ele fica abaixo de R\$ 30,00 (CARVALHO; PEREIRA, 2013).

Figura 34 – Valor do solo urbano para efeitos de pagamento do IPTU em Salvador - 2006

Fonte: CARVALHO; PEREIRA, 2008.

Não se quer com isso defender que a Orla Atlântica não deve (ou não deveria) receber investimentos e infraestruturas, mas sim que deve haver um tratamento igualitário, um equilíbrio nas ações, com a distribuição dos investimentos, contemplando tanto esta porção da orla, a Orla da BTS, assim como a orla da parte insular, pois todas estas porções fazem parte da extensão litorânea do Município, enfrentam pressões de uso e ocupação humana, além de outros problemas atinentes, e carecem, portanto, dos mesmos cuidados e da mesma atenção por parte do Poder Público. Entretanto, em virtude do descaso histórico e deste desequilíbrio para com estas últimas, atualmente elas necessitam de uma maior atenção, devendo inverter-se a lógica predominante até então.

Porém, como analisou Sampaio (2010) as leis são insuficientes para atrair investimentos para áreas decadentes ou para ocupar os terrenos vazios, sugerindo um programa de investimentos, com diretrizes claras, definindo os projetos prioritários, pode captar recursos suficientes. O autor destaca que uma política de atração de investimentos para as orlas da cidade, responsável e justa, não pode beneficiar (via alteração de leis) apenas os setores especulativos, em detrimento dos demais aspectos: qualidade ambiental, história e uma boa urbanística.

Portanto, os processos citados, aliados a outros levaram à conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado, onde configuram os três vetores de expansão diferenciados partindo do Centro Antigo: a Orla Atlântica, o Miolo e o Subúrbio Ferroviário.

5.2 Segregação socioespacial e diferenciação entre as “duas orlas”

Conforme já apontado por alguns autores (SOUSA, 2010; CARVALHO; PEREIRA, 2013, 2014; SOUZA, L., 2014; BARBOSA, 2016), as estratégias e ações de planejamento e gestão executadas no território municipal, bem como as políticas setoriais específicas para a Orla Marítima, contribuíram para a conformação de um espaço segregado. Neste contexto, a Orla Marítima foi transformada num espaço dual: de um lado a Orla Atlântica e de outro a Orla da Baía de Todos os Santos.

As estratégias e ações analisadas nos capítulos 3 e 4 demonstraram que historicamente, a Orla Atlântica concentrou a maior parte das atenções, e conseqüentemente, recebeu a maioria dos investimentos em infraestrutura e equipamentos voltados, dentre outros, para o atendimento das atividades turísticas. Assim, houve a sua valorização pelo setor turístico, pelos segmentos de alta renda e principalmente pelo capital imobiliário, que atua nesta área com investimentos maciços em empreendimentos hoteleiros, residenciais, etc. de alto padrão. Por outro lado, a Orla da BTS foi esquecida por grande parte destas ações e intervenções e, quando lembrada, foi de maneira muito desigual, se comparada com os investimentos recebidos pela Orla Atlântica. A intervenção atual deixa isso evidente¹³⁴. O capital imobiliário, por sua vez não tem tido o mesmo interesse de investir na faixa litorânea desta orla e, conseqüentemente, ela tem permanecido praticamente abandonada e com a infraestrutura degradada.

Cabe também mencionar a situação da infraestrutura e da ocupação das ilhas municipais, que têm sido esquecidas no decorrer do tempo, razão pela qual muitos de seus habitantes desejam a emancipação, com o desmembramento do município de Salvador. Em 1988 houve a realização de um plebiscito que decidiu pela permanência das ilhas ao município de Salvador (PAIXÃO, 2011).

A Ilha dos Frades possui 15.024 km² e população de 1.005 habitantes. Sua infraestrutura urbana se resume a algumas pousadas, um posto de saúde, um posto policial e uma escola, algumas mercearias, lanchonetes, etc., não havendo circulação de veículos. Há sistema de energia elétrica e de telefonia, enquanto o de esgotamento sanitário estava em implantação. É considerada reserva ecológica municipal desde 1975, possuindo uma grande faixa de Mata Atlântica preservada, marcada pela beleza natural, com belas praias, sendo a mais preservada dentre as três ilhas (PAIXÃO, 2011).

¹³⁴ A primeira etapa do Projeto de Requalificação da orla de 2013, iniciada em 2013 e concluída em 2016, demonstra claramente esta diferenciação. Compreendeu 9 trechos (3 na orla da BTS e 6 na orla atlântica), sendo que a Barra recebeu cerca de 60 milhões, o Rio Vermelho recebeu cerca de 70 milhões, enquanto São Tomé de Paripe e Tubarão receberam juntos 9,5 milhões. No total foram gastos cerca de 188 milhões (conforme dados da Assessoria de Comunicação da Prefeitura – AGEKOM).

A ilha de Bom Jesus dos Passos possui área de 452.664m², com 1.537 habitantes, estando totalmente urbanizada e com a maior densidade demográfica. Nas ruas não há pavimentação, nem esgotamento sanitário, sendo comum o escoamento dos efluentes nas vias públicas, assim como a disposição inadequada dos resíduos sólidos. As residências utilizam fossas sépticas e parte do esgoto é lançada diretamente no mar. Possui sistema de abastecimento de água, implantado em 2009, energia elétrica, telefonia e internet. Na ilha está situada uma escola, um posto de saúde, um posto policial, pousadas, restaurantes, uma colônia de pesca, etc. Como consequência da enorme ocupação, é a que sofre maiores impactos ambientais: lixo lançado nos manguezais, desmatamento, etc., embora ainda possua alguns remanescentes de Mata Atlântica (PAIXÃO, 2011).

A Ilha de Maré, por sua vez, possui área de 11.248km² e população de 4.175 habitantes, com vários povoados. Não possui vias asfaltadas, nem circulação de veículos. O comércio é pouco desenvolvido, sendo a pesca, a mariscagem e o artesanato as principais atividades; há pequenas plantações agrícolas. Conta com restaurantes, pousadas, bares, posto de saúde, cemitério, escolas municipais, etc. A ilha é reserva ecológica desde 1982. Alguns locais não contam com saneamento, energia elétrica e abastecimento de água regular, mas ainda assim, esta é a ilha com melhores condições de infraestrutura, em relação às demais. É a que apresenta o maior número de habitantes. Cabe ressaltar que estão localizados 10 poços de petróleo da Petrobrás no local (PAIXÃO, 2011).

De maneira geral, as ilhas possuem ocupação espacial semelhante: melhor padrão das edificações próximo às praias, assim como os equipamentos turísticos, estando nas vias internas o comércio, equipamentos urbanos e residências mais modestas (PAIXÃO, 2011). Assim, evidencia-se que não há infraestrutura adequada de equipamentos, serviços, transporte, etc., nas ilhas municipais, que ofereça condições dignas para seus habitantes. O descaso com as ilhas vem a reboque do descaso com as orlas do território municipal.

Em seus estudos, Sousa (2010) destacou que os projetos implementados¹³⁵ na Orla Marítima de Salvador desarticularam as duas orlas da cidade, que se distinguem por suas bases estruturais, balneabilidade, características da linha de costa e, principalmente, pela renda da população, evidenciando que a classe de renda elevada reside, predominantemente, na Orla Oceânica em comparação com a Orla da BTS, com o Miolo e com o Centro Antigo. Para o autor, as ações efetuadas pelos entes governamentais contribuíram para o adensamento e valorização da Orla Oceânica, que até então era pouco ocupada, transformando-a no novo vetor de expansão da cidade.

Para Sampaio (2010) a segregação espacial, contida na dimensão social da orla, possui estreita relação com a legislação urbanística e com a tipologia das arquiteturas permissíveis em cada

¹³⁵ Sousa (2010) analisa especificamente o Projeto de Valorização de 1984 e o Plano de Estruturação de 1988.

zona. Parafrazeando Kant, o autor cita que “*não se pode confundir beleza com bondade*” (Sampaio, 2010, p. 128), considerando que nem tudo que é belo é bom, pois ainda que bela, uma arquitetura qualquer pode não atender a requisitos essenciais para a vida social urbana, essencialmente coletiva.

Outra questão atinente diz respeito à seletividade dos usuários dos espaços urbanos, que contribuem para o agravamento da segregação socioespacial, conforme enfatizado por Vainer (2012 p. 82/83) “*a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado [...] a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis*”. Ou seja, os espaços seletivos serão usufruídos por quem detêm o poder aquisitivo para consumi-los.

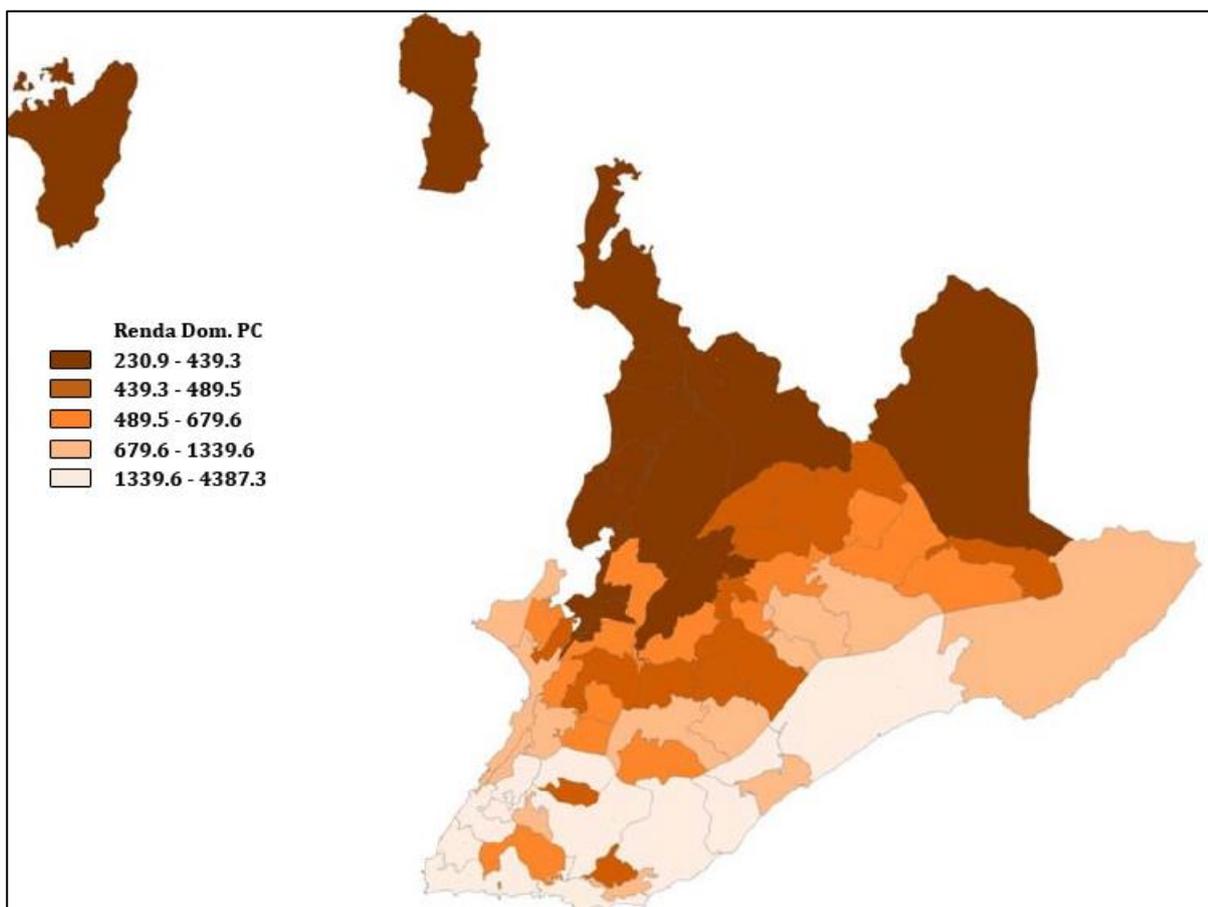
Na Orla Marítima de Salvador é possível notar a “diferenciação” (leia-se segregação) entre os usuários da Orla Atlântica versus os usuários da Orla da BTS. Os usuários da primeira são, predominantemente, os turistas das várias regiões do Brasil, do mundo, os residentes dos bairros ricos da cidade, portanto, os *usuários solváveis*, que possuem poder aquisitivo para desfrutar do lazer, da infraestrutura residencial e comercial neste espaço, bem mais caro que na Orla da BTS. Já os usuários da segunda são, predominantemente, a população local e dos bairros vizinhos, de baixa renda, menos valorizados pelo segmento turístico e pelas classes favorecidas (BARBOSA, 2016), ou seja, os usuários sem “*solvabilidade*” (VAINER, 2012).

Sousa (2010), Carvalho e Pereira (2008, 2014) e Barbosa (2016) constataram em seus estudos que a população com menor poder aquisitivo reside predominantemente ao norte e a oeste do município, no Subúrbio Ferroviário e em partes do Miolo, a partir do Centro Antigo e Itapagipe. Já a população de maior poder aquisitivo reside principalmente na Orla Atlântica e na parte sul do Centro Antigo. As figuras a seguir (35 a 41) corroboram com os citados autores, demonstrando a segregação socioespacial em Salvador através da distribuição espacial da população por renda, educação, domicílios por classe, concentração por raça e desemprego.

Na figura 35 é possível notar claramente que a renda domiciliar *per capita* diminui à medida que se avança do sul (Centro Antigo e parte da Orla Atlântica) para o norte, do Miolo para o sentido oeste do município. Nas Ilhas, no Subúrbio, em Valéria e na área norte de Itapuã, a renda média era, em 2010, de menos de R\$ 440,00 *per capita*; na Boca do Rio, Pituba, Brotas, Rio Vermelho, Barra e Centro, na maior parte das áreas de ponderação a renda média, em 2010, ultrapassava os R\$ 1.300,00 *per capita* (FIPE, 2015). Isto se reflete na distribuição da população por classes de renda entre as diferentes áreas da cidade. O norte e o nordeste caracterizam-se por concentrar famílias das classes

de renda pobre e vulneráveis¹³⁶. Os domicílios da classe média são mais predominantes no centro-oeste e centro-sul, no denominado Miolo. Já os domicílios de classe alta estão localizados na região sul da cidade, no centro-leste e na Orla Atlântica.

Figura 35 – Distribuição da população por renda domiciliar per capita por área de ponderação em Salvador - 2010

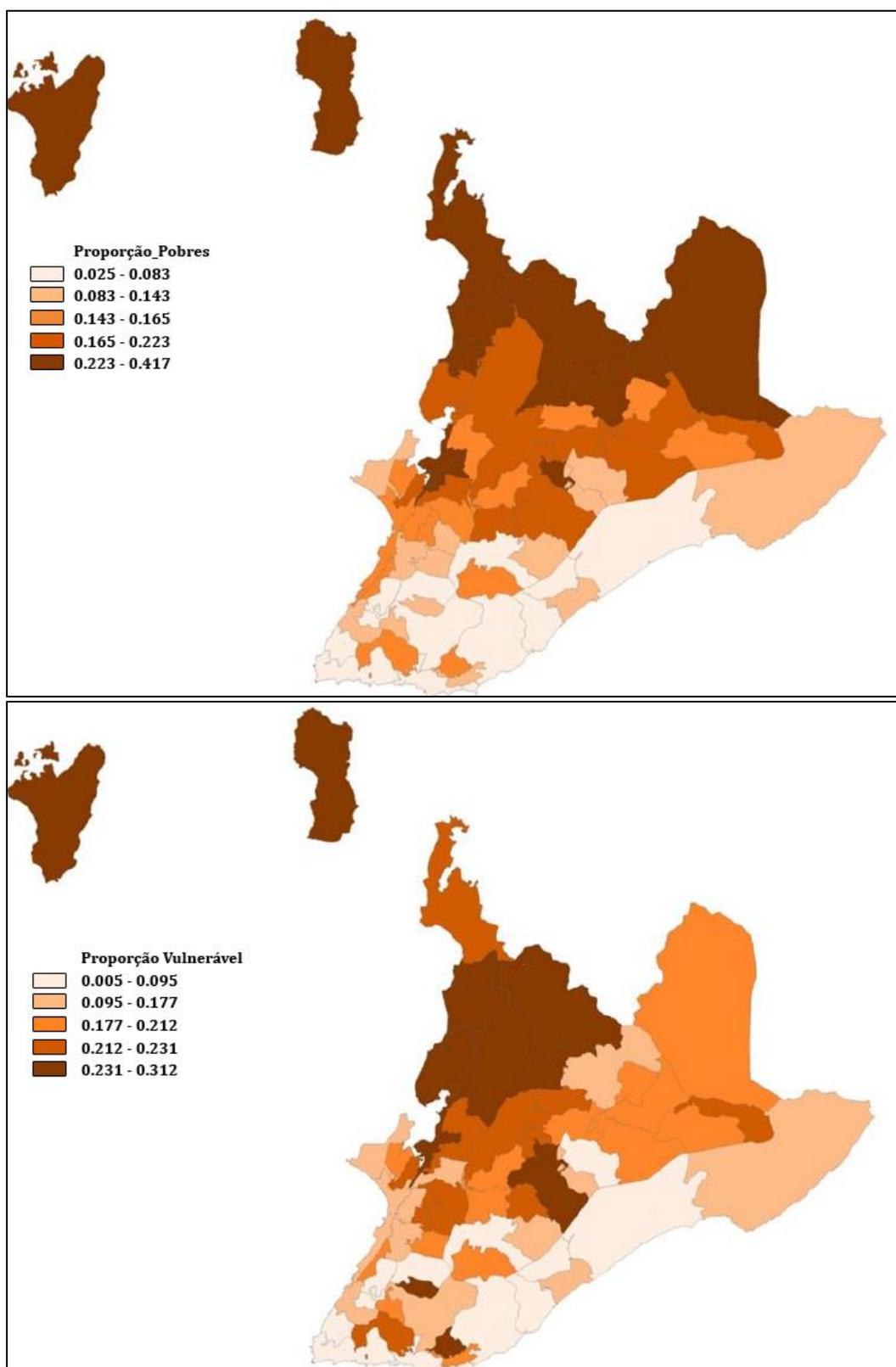


Fonte: FIPE, 2015.

Os domicílios por classe de renda (figuras 36 e 37) seguem a mesma direção da renda *per capita*. As classes pobres e vulneráveis estão concentradas na porção norte, no Subúrbio e em partes do Miolo (com algumas ilhas no Centro Antigo e na porção atlântica sul); a classe média está predominantemente no Miolo e em partes da área central, enquanto a classe alta concentra-se em toda a fachada atlântica, se estendendo até a parte sul do Centro Antigo.

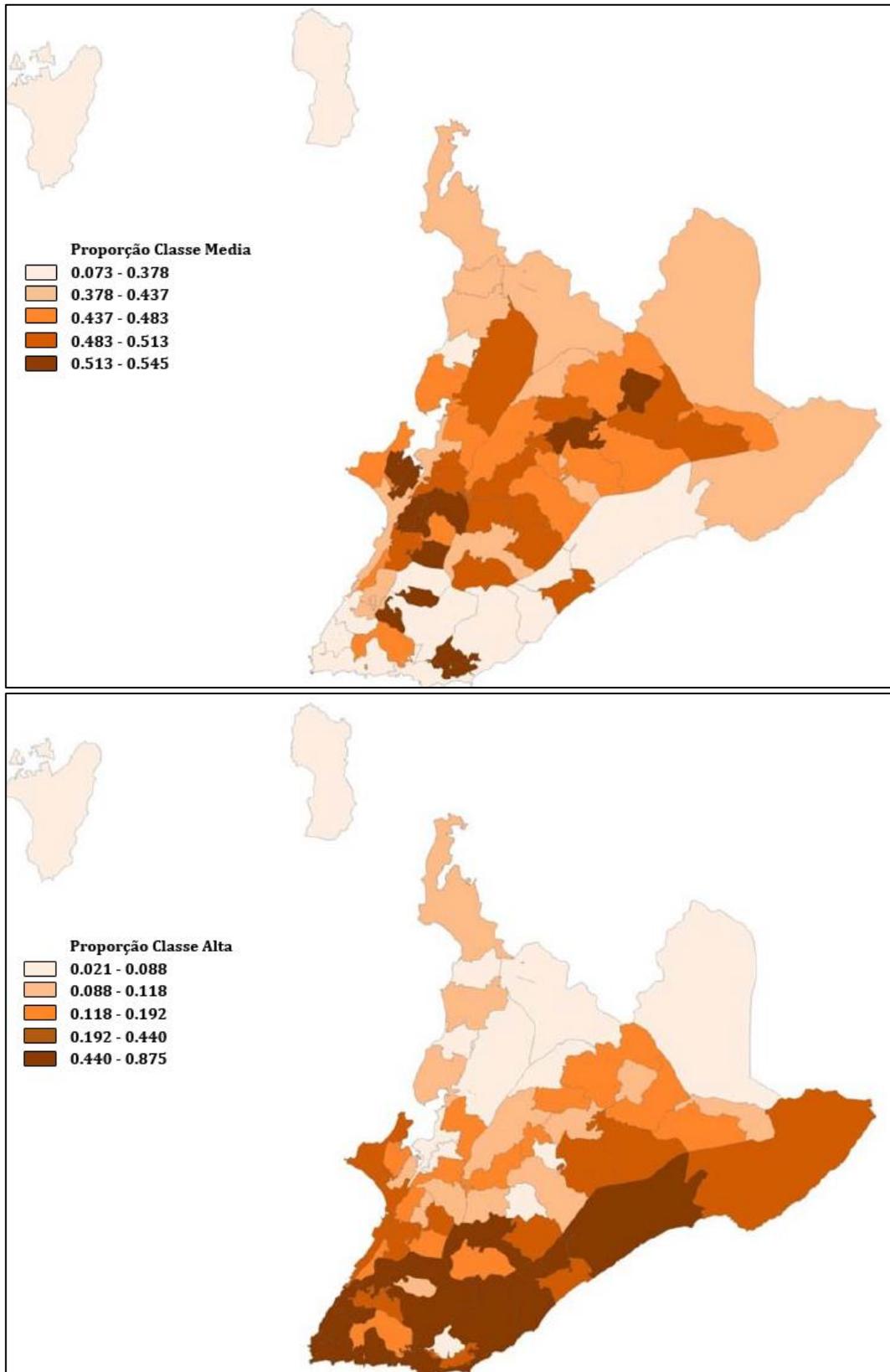
¹³⁶ Neste estudo foram consideradas quatro classes sociais, segundo a renda *per capita*: pobres (até R\$ 162), vulneráveis (maior que R\$ 162 até R\$ 291), classe média (maior que R\$ 291 até R\$ 1.019) e classe alta (maior que R\$ 1.019), com base nos limites das classes definidos em 2012 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (FIPE, 2015).

Figura 36 – Distribuição dos domicílios de classe pobre e vulneráveis por área de ponderação em Salvador - 2010



Fonte: FIPE, 2015.

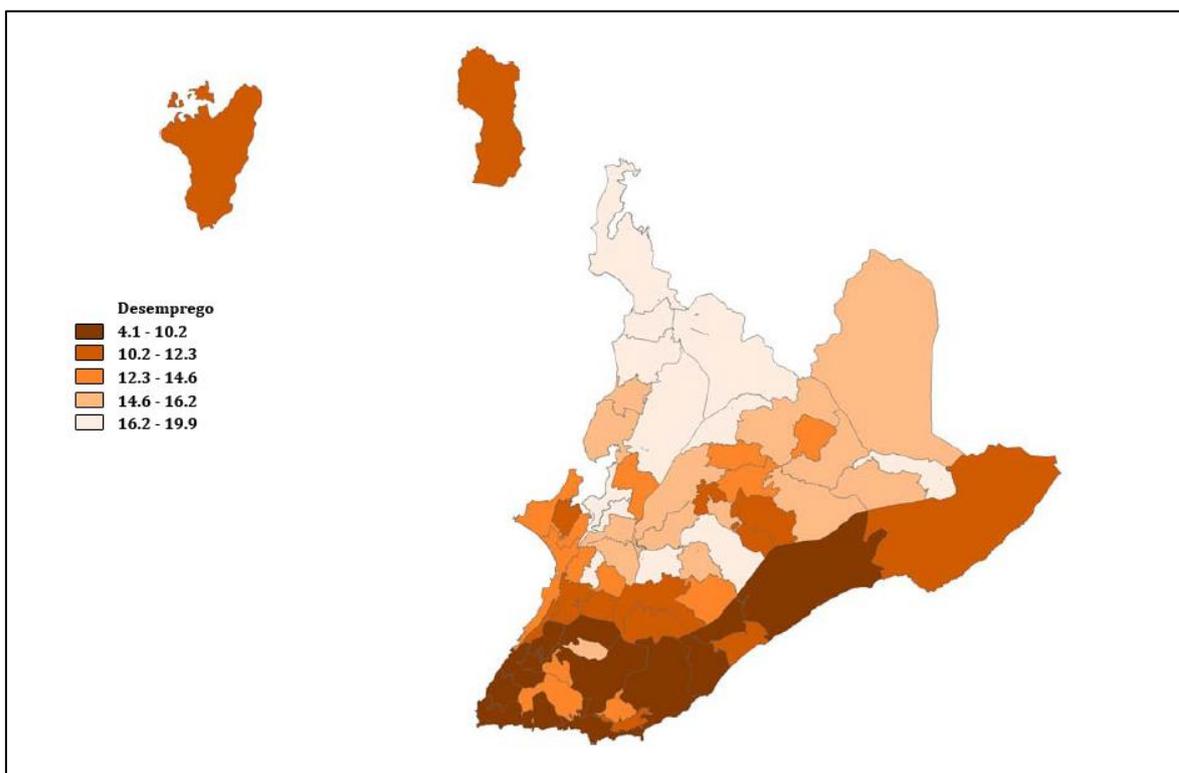
Figura 37 – Distribuição dos domicílios de classe média e classe alta por área de ponderação em Salvador - 2010



Fonte: FIPE, 2015.

A figura 38 demonstra na mesma direção, que as áreas com piores resultados salariais estão no Subúrbio Ferroviário e em algumas áreas do Miolo, ao passo que as áreas com a concentração dos maiores salários estão na Orla Atlântica e na parte sul do Centro Antigo. O nível de desemprego é bastante elevado, superior ao do estado e o maior entre todas as capitais do país (FIPE, 2015).

Figura 38 – Taxa de desemprego por área de ponderação em Salvador - 2010

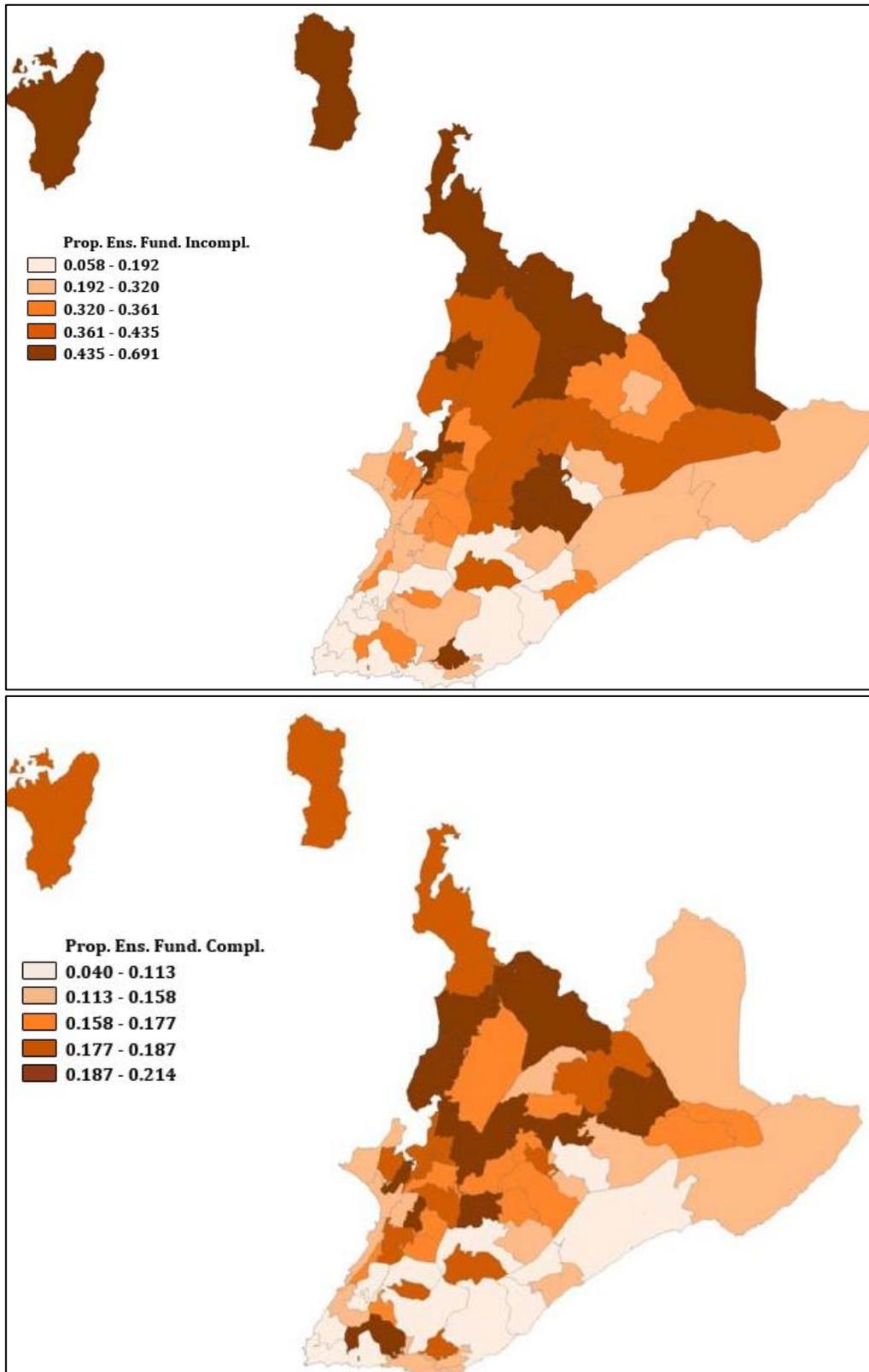


Fonte: FIPE, 2015.

Na mesma direção da renda está o nível de escolaridade da população soteropolitana, que segue a mesma distribuição espacial (CARVALHO e PEREIRA, 2008, 2014; BARBOSA, 2016), conforme pode ser evidenciado nas figuras 39 e 40. De maneira geral, o grau de escolaridade está relacionado com a classe econômica, sendo observados maiores proporções da população com mais escolaridade nas classes média e alta do que entre a classe pobre e entre a vulnerável (FIPE, 2015).

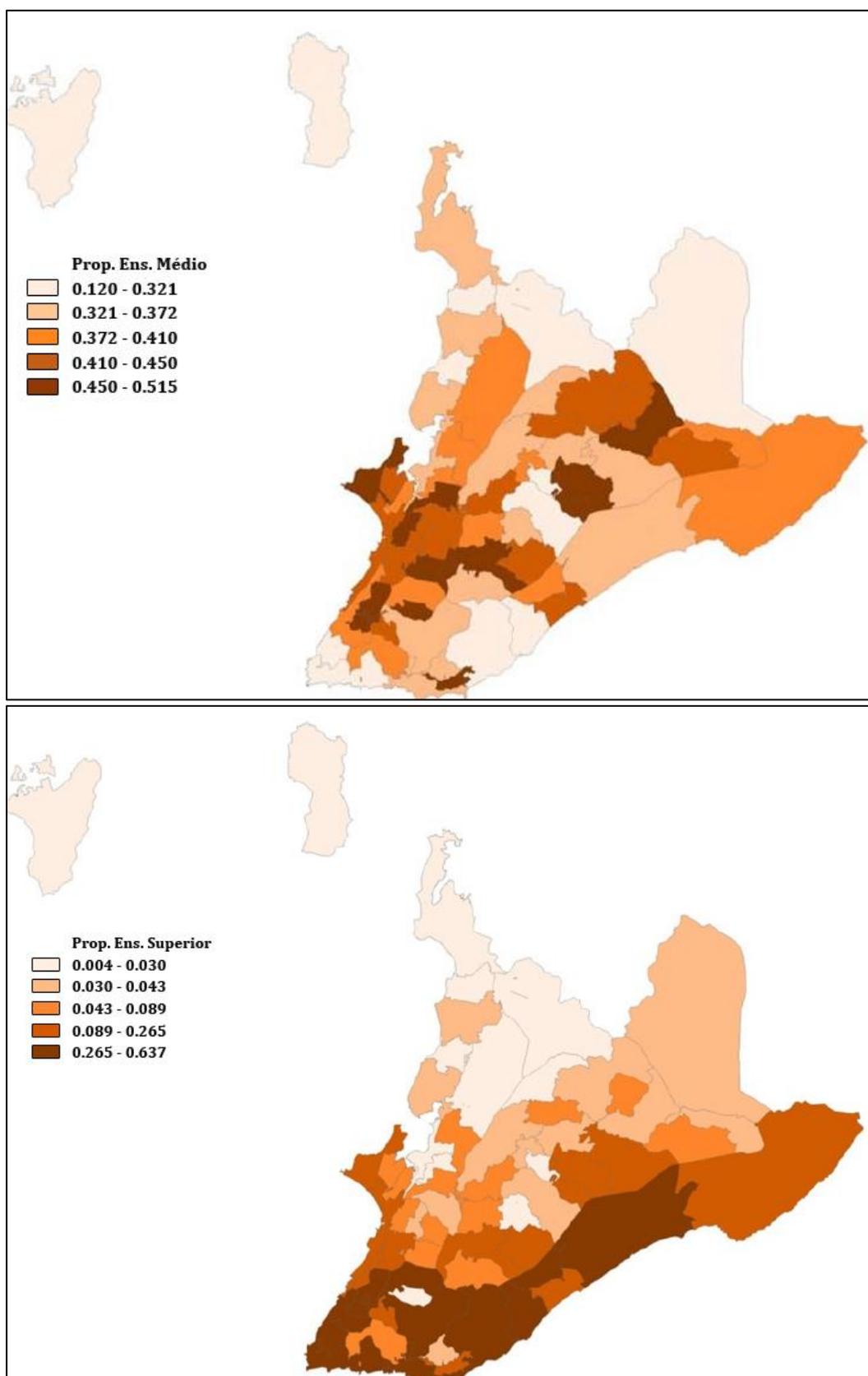
A população com menores níveis de instrução está localizada nas áreas mais ao norte e a oeste do município, no Subúrbio Ferroviário e em algumas áreas do miolo; já a população com maior grau de escolaridade está concentrada na Orla Atlântica. Nas áreas mais pobres ao norte, a proporção de adultos com o ensino fundamental incompleto ultrapassa os 40,0%. Já nas áreas mais ricas do sul, a proporção de adultos com ensino superior completo é maior que 30,0%. Nas áreas centrais, de renda média, estão as maiores concentrações de adultos com ensino fundamental e ensino médio completo (FIPE, 2015).

Figura 39 – Distribuição da população adulta com ensino fundamental incompleto e ensino fundamental completo por área de ponderação em Salvador - 2010



Fonte: FIPE, 2015.

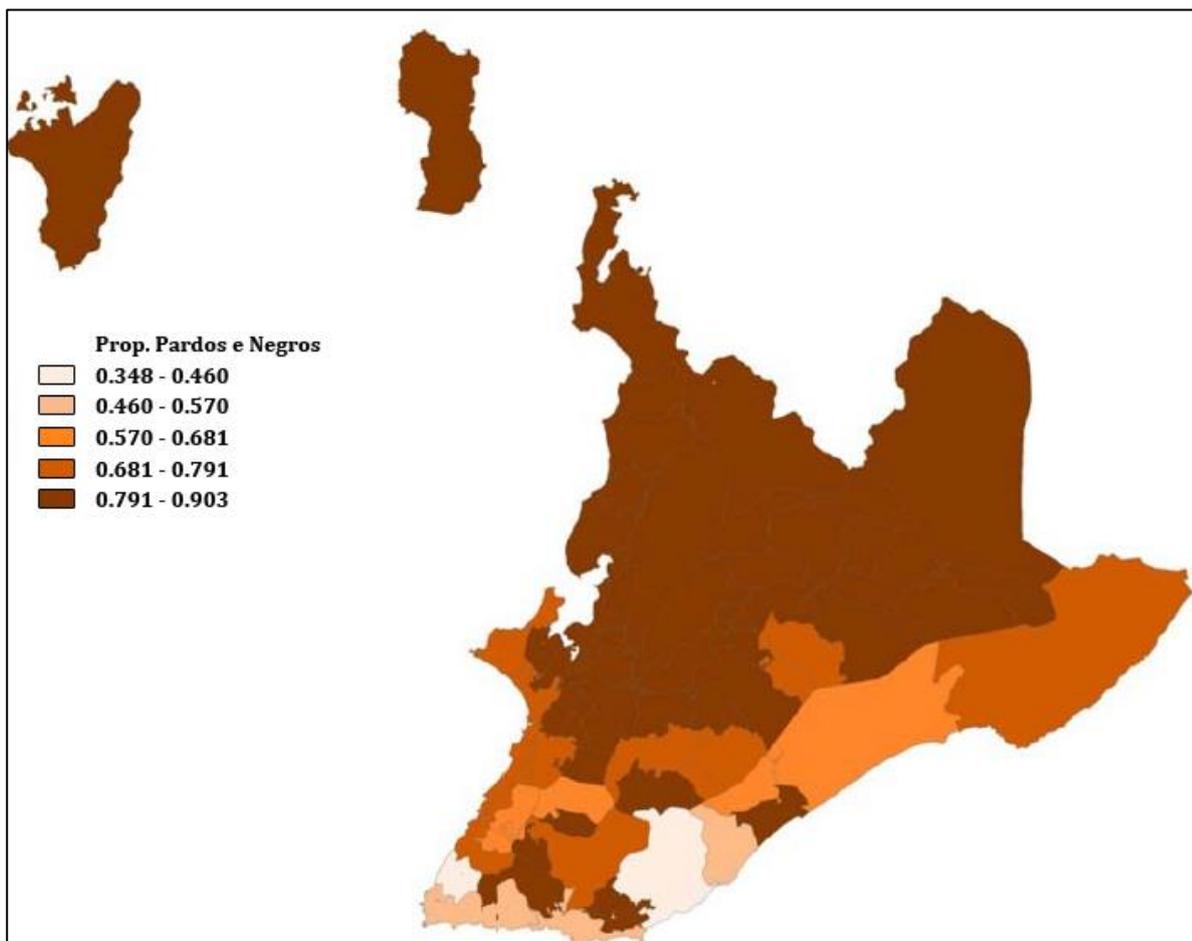
Figura 40 – Distribuição da população adulta com ensino médio completo e superior completo por área de ponderação em Salvador - 2010



Fonte: FIPE, 2015.

Analisando-se a figura 41 constata-se que a população negra em Salvador é maioria. A proporção de negros e pardos aumentou de 75,7% em 2000 para 79,2% em 2010. Na maioria das áreas de ponderação, mais de 80% da população é declarada negra ou parda (FIPE, 2015). Por outro lado, no extremo sul do município, em partes da Orla Atlântica, área onde reside predominantemente a classe alta, os negros e pardos não são a maioria, evidenciando a segregação socioespacial.

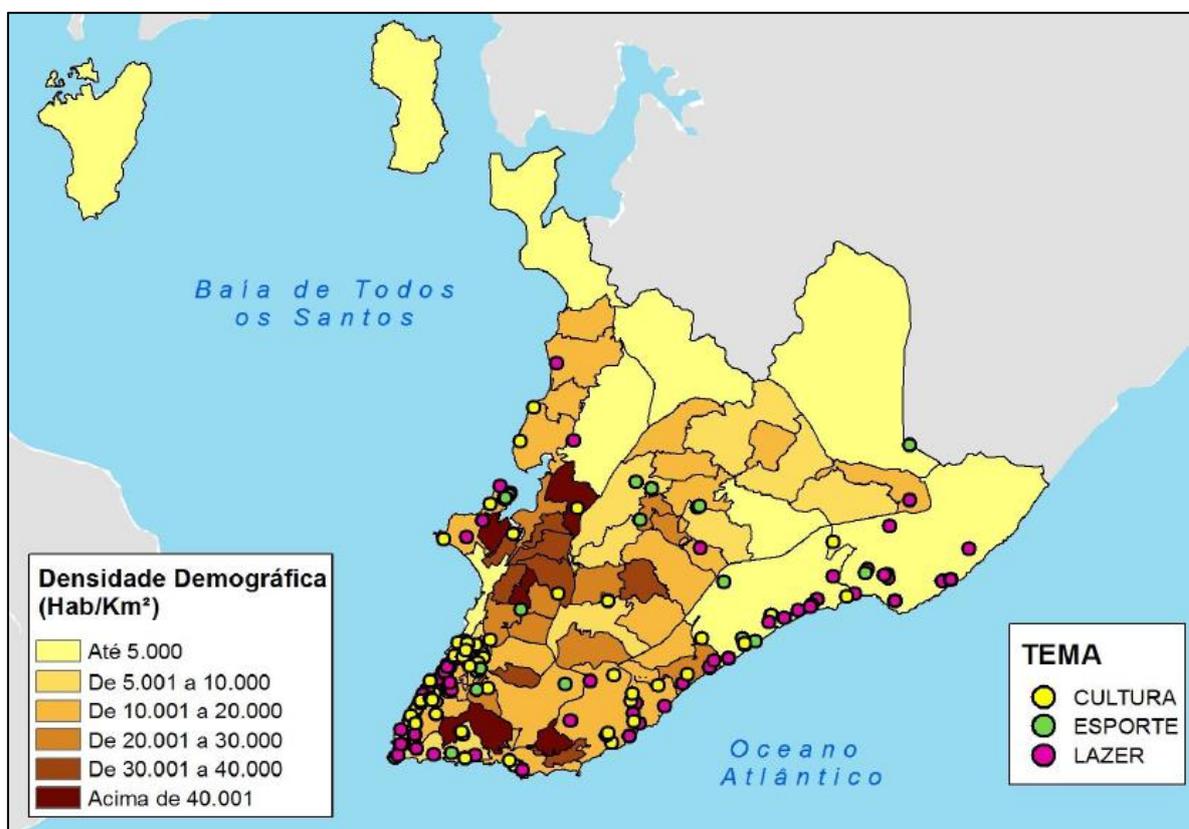
Figura 41 – Proporção de pardos e negros por área de ponderação em Salvador – 2010



Fonte: FIPE, 2015.

No que se refere à distribuição dos equipamentos de cultura, esporte e lazer, Barbosa (2016) aponta que há uma distribuição irregular destes no território municipal, indicando a carência existente no Subúrbio Ferroviário, nas áreas ao norte e no Miolo, coincidindo com a distribuição da população em relação ao poder aquisitivo e ao grau de escolaridade. No que se refere especificamente aos equipamentos de cultura, observa que eles estão concentrados ao longo da Orla Atlântica e no Centro Antigo, em áreas que concentram a população com maior nível de instrução e de renda. Assim, evidencia que a distribuição destes equipamentos não considera a densidade demográfica, já que estão concentrados nas áreas com menor quantidade de habitantes (ver figura 42).

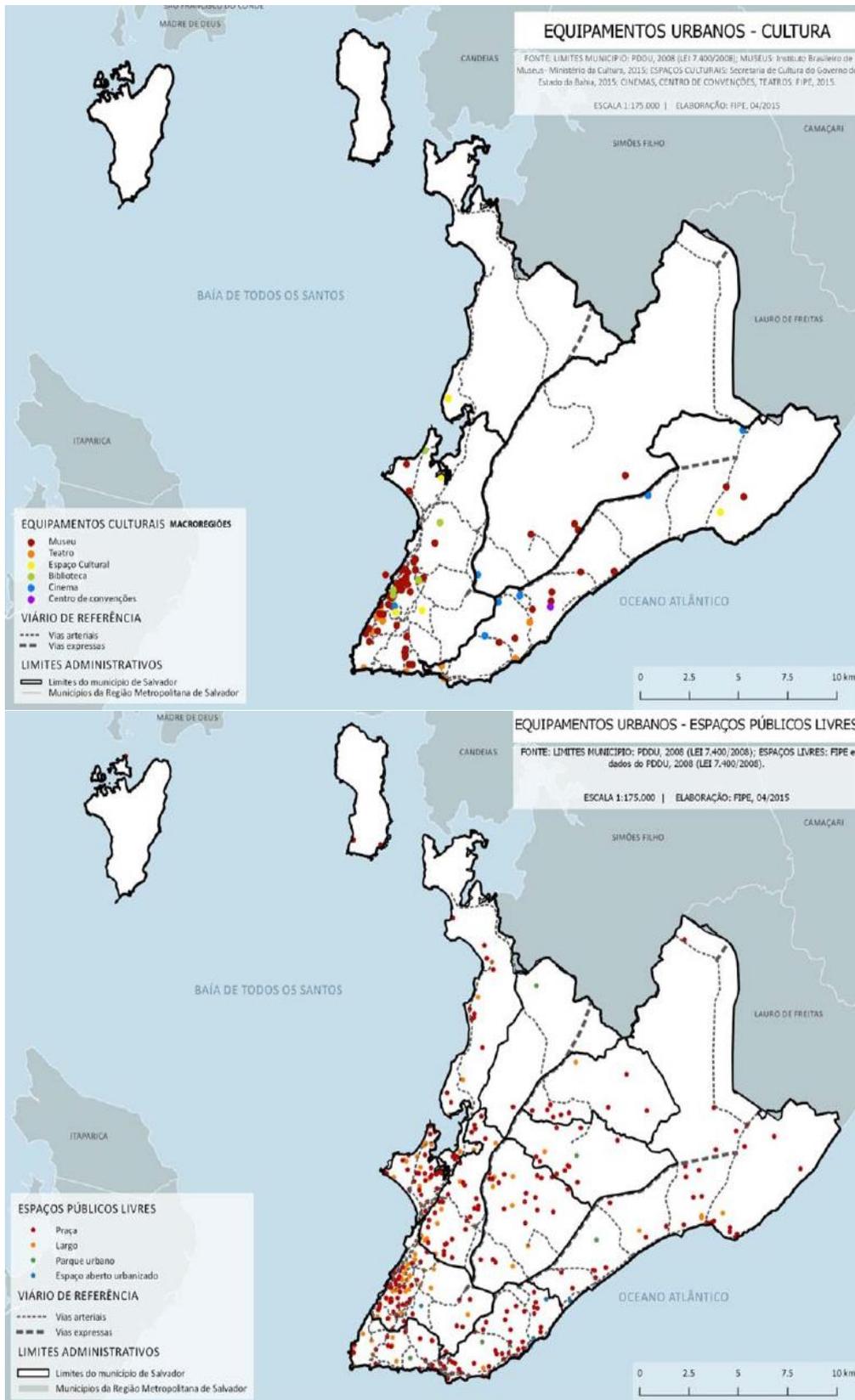
Figura 42 – Densidade demográfica e distribuição dos equipamentos de cultura, esporte e lazer em Salvador – 2010



Fonte: BARBOSA, 2016.

Nesta mesma direção, os estudos da FIPE de 2015 demonstraram que os equipamentos de cultura estão concentrados predominantemente no Centro Antigo e em algumas áreas da Orla Atlântica. Já os equipamentos urbanos classificados como espaços públicos livres estão mais dispersos pelo território, embora também concentrados no Centro Antigo, mas com ocorrências na Península de Itapagipe e na Orla Atlântica, enquanto que no norte do município, incluindo o Subúrbio Ferroviário, estes são praticamente inexistentes (ver figura 43).

Figura 43 – Distribuição de equipamentos de cultura e espaços públicos livres em Salvador - 2015



Fonte: FIPE, 2015.

Como bem sintetizaram Carvalho e Pereira (2008) Salvador é uma metrópole que comporta uma cidade “tradicional”, uma cidade “moderna” e uma cidade “precária”. Na cidade tradicional o tecido urbano é compacto, relativamente homogêneo, e não há um crescimento expressivo da população, composta predominantemente pelos setores médios. É a cidade que se constituiu a partir do Centro Antigo e de seu entorno. Já na cidade moderna, o tecido urbano está se modificando com a produção de novas habitações e centros de consumo e serviços, construídas conforme os padrões arquitetônicos e urbanísticos elevados, com avançado processo de verticalização nas áreas mais densas e/ou próximas ao centro. Ocupando, a partir do centro, as áreas próximas à Orla Atlântica e crescendo em direção ao litoral norte, ela é habitada basicamente pelas camadas mais altas da população. Finalmente, na cidade precária, ocupada predominantemente pelos setores populares, o tecido urbano se caracteriza pela dispersão e contínua expansão com o acréscimo de habitações precárias, em grande parte autoconstruídas, sem obedecer a padrões arquitetônicos e urbanísticos, com ocupação horizontal, com exceção das áreas próximas às vias de maior circulação e as áreas mais consolidadas em termos de ocupação do solo, onde estão em curso processos de verticalização, com grande adensamento, de padrão um pouco melhor.

Os citados autores destacam que, com exceção do turismo-imobiliário, não se pode dizer que as mudanças na estrutura e distribuição espacial da população em Salvador guardem uma relação mais direta com a dinâmica da globalização, já que no processo de urbanização e desenvolvimento brasileiro as desigualdades espaciais possuem longa trajetória e caráter extremado, com uma contribuição muito significativa da intervenção estatal. Referenciam o que Kowarick (1979) denominou de “espoliação urbana”, através da qual o poder público se utiliza de mecanismos para aumentar a concentração de riqueza e renda dos grupos dominantes por meio da distribuição desigual dos investimentos geradores do bem-estar social urbano, ao mesmo tempo em que permite a especulação imobiliária, através da qual determinados segmentos se apropriam de maneira improdutiva de grande parte do excedente econômico, ao passo em que viabiliza a diminuição do custo da reprodução da força de trabalho (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

Os autores consideram que o padrão de segregação se mantém, com a acentuação das diferenças e das desigualdades entre o Centro, a Orla, o Miolo e o Subúrbio, ou seja, entre a cidade tradicional, a cidade moderna e a cidade precária.

Conforme bem analisa Maricato (2012), a gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade, sendo que os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, assim como os excluídos não contam para o mercado.

Adverte que, paradoxalmente, a priorização das políticas sociais frequentemente não conta para os próprios excluídos, que têm a centralidade hegemônica como principal referência.

Pode-se assim concluir, que as ações recentes na orla de Salvador contribuem para o aprofundamento dos processos de desigualdade, de fragmentação e de segregação socioespaciais em Salvador.

5.3 Disputas territoriais entre escalas governamentais, instituições e agentes sociais

As ações isoladas das esferas governamentais, conforme mencionado nos capítulos anteriores, bem como o descumprimento das normas existentes reguladoras das ações na Orla Marítima e na Zona Costeira, com a consequente ausência de cooperação interfederativa, resultaram no encadeamento de uma série de conflitos entre as esferas de governo, instituições e agentes sociais no âmbito da Orla Marítima de Salvador.

Os conflitos envolveram, sobretudo, o disciplinamento das atividades de comércio e serviços que eram desenvolvidas nas praias sob a justificativa de servir de apoio ao lazer e ao turismo neste espaço. Esta tendência começou no início da década de 1980 e foi adquirindo proporções adversas ao longo do tempo (SOUZA, E., 2012). Os conflitos envolvendo estas atividades tiveram início nos anos 2000, mais precisamente em 2004, na gestão do prefeito Antônio Imbassahy, quando a Justiça Federal concedeu liminar favorável à Advocacia Geral da União, suspendendo o processo licitatório da prefeitura para a construção de novas barracas de praia na orla de Salvador¹³⁷ (SOUZA, L. 2014).

Conforme apontado por Souza, E. (2012) as ações e intervenções dos governos estadual e municipal a partir da década de 1980 contribuíram para a implantação e proliferação dos equipamentos com atividades de bar e restaurante nas praias de Salvador, sobretudo na Orla Oceânica, a mais valorizada pelo setor turístico e pelas camadas de alta renda. Inicialmente, predominavam nas atividades de comércio e serviços nas praias os comerciantes de perfil social vinculado a atividades tradicionais: pescadores, artesãos, vendedores de comidas típicas, etc., mas com o passar do tempo e com o crescimento da atividade, o perfil dos permissionários foram modificados, atraindo-se aqueles advindos das camadas média e alta da sociedade, até mesmo estrangeiros (SANTOS; GARRIDO, 1991).

¹³⁷ Neste período foi iniciado o processo nº 2004.33.00.010791-7, na 13ª Vara da Justiça Federal.

Em 2005, retoma-se a discussão quando a prefeitura inicia a implementação do Projeto de Revitalização e Ordenamento das Barracas de Praia. Em 04 de setembro de 2006, através de uma ação da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/BA), as obras de reforma e de construção dos equipamentos foram paralisadas, sendo instaurada Ação Civil Pública contra a construção de destes, movida pelo MPF contra o Município de Salvador, o IBAMA e a SMA¹³⁸ (SOUZA, L., 2014; BRASIL, 2013).

Conforme já mencionado anteriormente, as obras da proposta da gestão municipal foram iniciadas sem a anuência da União, sem estudo de impacto ambiental (EIA), nem a respectiva licença e não havia sido discutido com a sociedade ou com a Câmara de Vereadores, o que motivou o MPF, a propor a Ação Civil Pública¹³⁹ (SOUZA, L., 2014).

Os equipamentos fixos sobre a areia das praias e terrenos de marinha causavam diversos impactos e transgressões às normas existentes, constatados pelas equipes de peritos do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia (CREA/BA), do IBAMA e da Justiça Federal: privatização do espaço público, barreiras ao uso público e à paisagem, poluição das praias com resíduos sólidos, líquidos e gasosos, dentre outros impactos, subvertendo a finalidade e o regime patrimonial das praias e terrenos de marinha (SOUZA, E., 2012).

Em 2006 foi também iniciado o projeto no Corredor Turístico Amaralina-Armação pelo Governo do Estado, mas a Ação Civil não envolveu as ações desta esfera.

Em termos numéricos, no ano de 2007 havia 581 equipamentos denominados de barracas¹⁴⁰ nas orlas de Salvador. Na Orla da Baía de Todos os Santos foram identificadas 64 barracas, na orla das Ilhas foram constatadas 17 e na Orla Oceânica foram identificados 500 destes equipamentos¹⁴¹ (SOUZA, L. 2014).

Assim, no decorrer da ação civil o juiz determinou a remoção dos equipamentos da orla municipal. A primeira decisão, de abril de 2007, determinou a remoção de 215 barracas e foi concluída em maio de 2010; a segunda decisão¹⁴² de julho de 2010 foi executada em agosto de 2010,

¹³⁸ Tendo como assistentes o Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a União Federal, a Associação dos Comerciantes em Barracas de Praia da Orla de Salvador (ACBPOMS) e o Sindicato dos Barraqueiros da Orla Marítima do Estado da Bahia (SINDIPRAIA) (BRASIL, 2013).

¹³⁹ A Ação Civil foi movida no dia 19 de outubro de 2006, que resultou na abertura do processo nº 2006.33.00.016425-0.

¹⁴⁰ Souza, E. (2012) considerou mais adequado utilizar o termo “equipamentos com atividades de bar e restaurante” para se referir às “barracas” e aos “quiosques” que ocupavam as praias de Salvador, em virtude das proporções adversas que estes equipamentos adquiriram, a ponto de não atenderem mais às definições iniciais, pois quando foram idealizadas, as “barracas de praia” deveriam ser um equipamento de pequeno porte, instalado em logradouro público, para o exercício de atividades comerciais e de serviços.

¹⁴¹ Esta quantidade de equipamentos foi constatada pela Perícia encomendada pela Justiça Federal no curso da Ação Civil Pública.

¹⁴² Esta segunda decisão sofreu dois pedidos de suspensão temporária envolvendo as construções irregulares da Praia de Ipitanga e das ilhas (TRIBUNAL, 2016).

abrangendo todas as demais barracas de praia instaladas na orla de Salvador. No primeiro semestre de 2010 foram derrubadas 127 barracas e em agosto de 2010 foi iniciada a derrubada de mais 353¹⁴³. As últimas barracas de praia localizadas no trecho soteropolitano de Ipitanga e nas ilhas dos Frades e de Maré foram demolidas em abril de 2011 (SOUZA, L., 2014; TRIBUNAL, 2016).

Cabe mencionar que mesmo após a decisão de remoção de todos os equipamentos das praias, alguns ainda persistiram por meio de liminares, razão pela qual em 2014 a própria prefeitura (mas na nova gestão), voltou a juízo para pleitear a remoção destes, localizados em trechos de praia em Itapuã, em terrenos de marinha e em praça pública adjacente, em desacordo com a determinação da justiça¹⁴⁴. Em 12 de fevereiro de 2015, foi determinada pela justiça a imediata retirada destes equipamentos, a ser realizada pelo próprio município (TEIXEIRA, 2015). Caso parecido ocorreu na orla de Piatã, onde o espaço utilizado por uma casa de show, por concessão de uso, foi removido e sua área foi utilizada para a implantação de equipamentos públicos do Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla em 2014 (SALVADOR, 2014). Vale ressaltar que estes dois casos recentes permitem identificar uma mudança de postura da gestão local em relação aos usos e atividades na Orla Marítima municipal.

Entretanto, mesmo após estas ocorrências, a Ação Civil Pública continua em andamento, sendo que o atual Programa de Requalificação Urbano-Ambiental foi submetido a uma avaliação da Justiça para efeitos de adequação e atendimento às normas existentes.

No âmbito da Ação Civil Pública foi possível constatar a ocorrência de alguns conflitos. O primeiro envolveu a gestão municipal que permitia as atividades de comércio e serviços, em terrenos de marinha e nos bens de uso comum do povo, sem a anuência da União, responsável pelo regime patrimonial destes. O município regulamentava a atividade, através de decreto, emitindo as licenças para os permissionários, a título precário. Ainda assim, havia uma enorme quantidade de equipamentos sem esta permissão, que se alastraram em decorrência da ausência ou deficiência de fiscalização dos órgãos municipais. Em razão disso, o MPF propôs a Ação Civil contra o município, evidenciando assim o conflito entre a esfera local e a federal.

Outro conflito envolveu a justiça, o órgão ambiental municipal e o federal sobre a quem competia licenciar e fiscalizar a construção dos equipamentos nas praias. Figurando como réu na Ação Civil Pública, ao IBAMA foi atribuída a função de licenciar e fiscalizar as obras de construção e reforma das barracas de praia na orla de Salvador pelo juiz responsável pelo processo. Esta autarquia federal

¹⁴³ No total, 695 barracas foram removidas da orla marítima de Salvador (oceânica e da Baía de Todos os Santos), número que não inclui a parte insular (ilhas).

¹⁴⁴ Os equipamentos ainda existentes eram: Lanchonete e Restaurante Jangada LTDA, Axé & Art LTDA e Restaurante Língua de Prata LTDA (TEIXEIRA, 2015).

interpôs agravo de instrumento alegando que caberia ao órgão ambiental municipal, ou seja, à SMA à época, a atribuição de proceder no licenciamento ambiental das barracas. Entretanto, a decisão inicial foi mantida e o IBAMA passou a atuar na avaliação das construções (TEIXEIRA, 2015).

O entendimento adotado no teor da Ação Civil foi de que, por se tratar de área federal, de proteção ambiental permanente, a utilização das faixas de areia da Zona Costeira de Salvador exigiria autorização específica e fiscalização por parte da autarquia federal, o IBAMA, isoladamente ou em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e municipais, nos termos do artigo 6º da Lei nº 7.661/88. O citado artigo ainda destaca que, a falta ou o descumprimento das condições de licenciamento, serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo de outras penalidades previstas, o que de fato ocorreu (TEIXEIRA, 2015).

As duas representações dos barraqueiros também entraram em conflito: em julho de 2006, o Sindicato dos Barraqueiros da Orla Marítima de Salvador (SINDIPRAIA) apresentou denúncia para o Ministério Público Estadual quanto ao favorecimento de grupos, superfaturamento e abuso de autoridade no encaminhamento do projeto da orla, gerando um embate com a Associação dos Comerciantes em Barracas de Praia da Orla Marítima de Salvador (AGBPOMS) (SOUZA, L., 2014).

No âmbito social houve certa comoção diante da situação dos barraqueiros que tiveram que abandonar a atividade. A remoção das barracas ocorreu em meio a diversos protestos, com fechamento das vias litorâneas, etc.

Portanto, evidencia-se que em virtude do descumprimento das normas sobre o disciplinamento das atividades na Orla Marítima, foi desencadeada uma série de conflitos e de impactos em Salvador. Cabe mencionar que estes conflitos, ocorreram principalmente na gestão do prefeito João Henrique¹⁴⁵, que se encerrou sem uma proposta de intervenção convincente para a orla, deixando-a num nível elevado de degradação, predominando a improvisação.

A Ação Civil Pública contribuiu para a resolução dos conflitos, para a proposição de soluções, para uma mudança de cultura sobre a utilização das praias, sem qualquer barraca, bem como para uma mudança de postura da gestão pública na condução das ações na Orla Marítima de Salvador (pelo menos no que se refere às barracas), já que não foram mais permitidas as atividades causadoras dos conflitos (as barracas de praia), evoluindo-se para um modelo de uso que resguarda o patrimônio natural e construído e potencializa os espaços públicos de uso comum (SOUZA, E. 2016).

A decisão pela remoção total dos equipamentos, embora contrária a alguns setores da sociedade, ocorreu em estrita obediência à legislação incidente. Tais equipamentos não deveriam ser considerados indispensáveis ao lazer, à recreação e à contemplação nas praias, subvertendo aspectos

¹⁴⁵ A gestão do prefeito João Henrique de Barradas Carneiro compreendeu o período de dois mandatos: 2005-2012.

coletivos, ambientais e legais mais amplos, e que devem ser prezados pelas esferas de governo (SOUZA, E. 2012, 2016).

5.4 Ausência de Planejamento e de Gestão Integrada da Orla Marítima

Outra implicação das ações na Orla Marítima para a organização deste espaço, diz respeito à ausência de um modelo de planejamento e de gestão integrada, modelo que é defendido por alguns autores como o mais adequado para tratar dos aspectos e problemas presentes no âmbito dos espaços litorâneos, principalmente no que se refere às questões de ordem ecológica (SCHERER, 2010; BARRAGÁN, 2014). Estes modelos por vezes assumem diferentes denominações: Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (GIAL), Planejamento e Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (PGIAL), Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC), Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI), dentre outros.

Recapitulando o conceito central adotado nesta pesquisa, e já mencionado anteriormente, o PGIAL e demais conceitos afins envolvem a administração dos recursos ambientais costeiros, mediante um sistema de planejamento e gestão integrada, descentralizada e participativa, que tem como objetivo a conservação e a recuperação dos ecossistemas e seus recursos naturais, de forma a assegurar a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações (CARVALHO; RIZZO, 1994 apud BARRAGÁN, 2014).

Dessa forma, verifica-se que as ações na Orla Marítima de Salvador ao longo do período analisado se preocuparam mais com as questões relacionadas à infraestrutura, sobretudo de suporte para o desenvolvimento das atividades turísticas, negligenciando as questões ambientais, que receberam pouca atenção.

Uma primeira questão diz respeito à poluição das praias e do mar, fatores que não foram considerados por nenhuma das ações aqui analisadas. As causas destes problemas no território de Salvador podem ser diversas: poluição dos rios que desaguam no mar, lançamento de resíduos e efluentes poluídos diretamente nas praias e no mar, carência nos serviços de saneamento básico, etc.

Conforme bem analisa Silva, Azevedo e Matos (2006) a questão ambiental não está desvinculada das questões sociais e econômicas, pois o meio ambiente é condição a priori para o desenvolvimento social e econômico, destacando que soluções que só levem em consideração questões socioeconômicas estão fadadas ao fracasso.

A gestão ambiental da Orla Marítima e dos recursos hídricos do Município de Salvador é pré-requisito para o desenvolvimento econômico e socioambiental equilibrado, capaz de oferecer qualidade de vida para os seus habitantes, sem a produção de passivos ambientais, que deterioram a saúde física e psíquica da população, reduzem a biodiversidade, alteram o clima e exigem ações remediadoras onerosas (SILVA; AZEVEDO; MATOS, 2006).

O estudo intitulado “*O Caminho das Águas em Salvador*” constatou que apesar dos esforços para a implantação de um sistema de esgotamento sanitário em Salvador e sua região, o comprometimento dos rios ou o que deles restou, resulta do lançamento de águas servidas, ou seja, da incompleta implantação da rede coletora de esgotamento sanitário. Demonstra que os rios de Salvador transformaram-se em esgotos a céu aberto, que passaram a ser canalizados e encapsulados, descaracterizando a paisagem natural e agravando a qualidade ambiental das águas. Esta prática de canalização dos rios da cidade contraria a tendência mundial atual de valorização dos rios urbanos (SANTOS, E. et al., 2010).

Os rios e fontes municipais estão sendo degradados pela ocupação irregular, pela não implantação integral de um sistema de esgotamento sanitário e pela não implementação de políticas e soluções que visem à universalização do acesso às águas. Ou seja, pela ausência de uma política urbano-ambiental, voltada para a melhoria da qualidade de vida urbana, preservação dos recursos ambientais e inclusão social (SANTOS, E. et al., 2010).

Esses aspectos estão associados às práticas de impermeabilização do solo urbano e de destruição do que restou da vegetação, da ocupação de vales, dos leitos naturais dos rios, sem a devida regulação, que continua a agravar os problemas de exclusão e de risco ambiental (SANTOS, E. et al., 2010).

Dados do Censo IBGE de 2010 revelaram que aproximadamente 99%¹⁴⁶ da população de Salvador têm acesso à rede de esgoto e de distribuição de água, enquanto a cobertura de esgotamento sanitário no município é de 85% (LEAL, 2012).

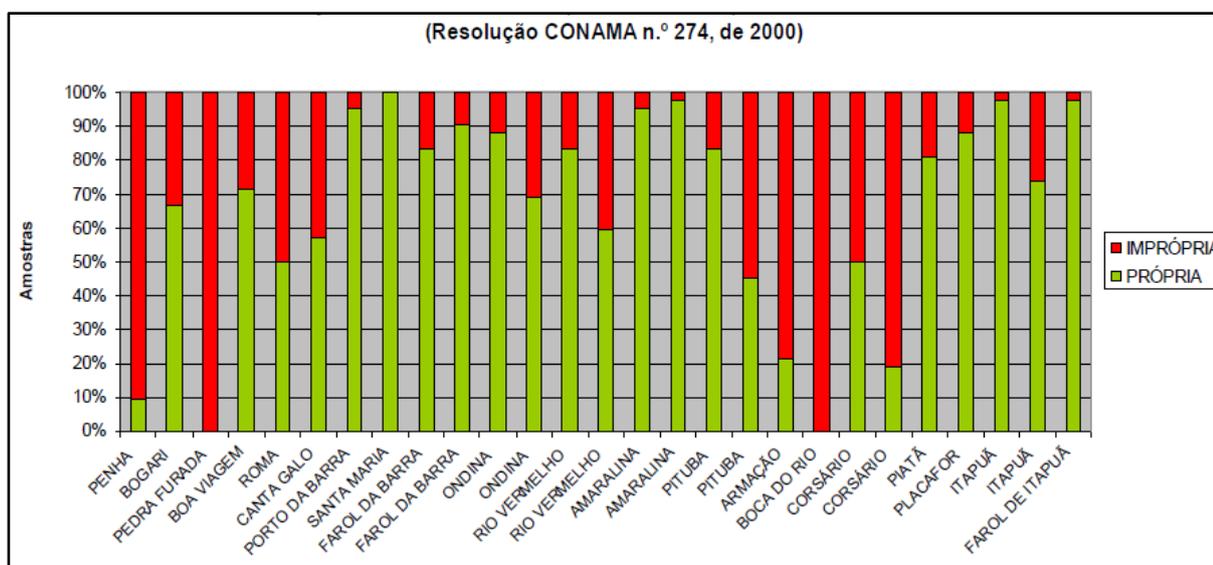
No que concerne à balneabilidade das praias, o INEMA realiza periodicamente a avaliação da qualidade das águas do mar nas praias de Salvador. Acompanhou-se este estudo de julho de 2016 a dezembro de 2016, constatando-se a existência de praias impróprias para o banho tanto na Orla da BTS quanto na Orla Atlântica. Na Orla da BTS as praias não estiveram propícias para o banho em grande parte do período, principalmente a Praia da Penha e a Praia do Bogari. Na Orla Atlântica houve certa irregularidade nas praias propícias para o banho, mas os trechos entre Rio Vermelho e Boca do Rio estiveram impróprios na maioria do período. As praias localizadas próximas às desembocaduras

¹⁴⁶ Entretanto, considerando-se o contingente populacional do município, 1% pode representar mais de 30 mil pessoas (LEAL, 2012).

dos rios que compõe as bacias hidrográficas mais populosas, apresentaram águas impróprias para o banho na maior parte do período, indicando a poluição dos corpos hídricos que compõem estas bacias. Cita-se também a existência dos emissários submarinos no Rio Vermelho e na Boca do Rio¹⁴⁷, que podem estar agravando o problema, além da desembocadura de rios nestas áreas. Os boletins do INEMA informam que é desaconselhável o banho próximo à saída de esgotos, desembocadura dos rios urbanos, córregos e canais de drenagem, bem como nos períodos de chuva.

A figura 44 a seguir mostra a balneabilidade das praias de Salvador no ano de 2012, tendo como base os estudos do INEMA. Ele demonstra que as praias que estiveram mais poluídas foram a praia da Penha e da Pedra Furada, na Orla da BTS e Armação, Boca do Rio e Corsário, na Orla Atlântica.

Figura 44 – Condições de balneabilidade das praias de Salvador em 2012



Fonte: FIPE, 2015.

Portanto, é imprescindível que o planejamento e a gestão da Orla Marítima considerem as bacias hidrográficas, pois o destino final delas é os oceanos.

Uma das consequências da poluição das águas é a diminuição e o comprometimento dos recursos marinhos, responsáveis pelo abastecimento de pescados e mariscos, que movimentam a chamada economia do mar. O entrevistado da Capatazia de Pesca da Mariquita relatou a diminuição das espécies ao longo do tempo, destacando como sua principal causa a poluição das águas dos rios e o lançamento de resíduos no mar.

¹⁴⁷ O emissário do Rio Vermelho está em operação desde 1975, com extensão de 2,35 quilômetros da costa, numa profundidade de 27 metros, possuindo uma capacidade máxima de operação de 8,3 mil litros de efluente por segundo. Já o da Boca do Rio opera desde 2011, com extensão de 3,7 quilômetros, 45 metros de profundidade e vazão de 4,9 mil litros de efluente por segundo (EMPRESA, 2013; FIPE, 2015).

Cabe também destacar nesta seção a visão fragmentada do planejamento e da gestão predominante nas ações dos governos na Orla Marítima. A partir da década de 1970 os planos ou projetos executados ou propostos para a orla de Salvador não contemplaram todos os aspectos presentes no litoral, tratando de questões específicas e, além disso, foram implementados em trechos específicos e descontínuos da orla, fragmentando o espaço, sem uma visão de conjunto da orla. A partir dos anos 2000 esta tendência foi alarmante.

Azevedo (2006)¹⁴⁸ considera que os problemas da orla estão relacionados com o uso do solo e com a carência de infraestrutura, destacando a inexistência de uma política que relacione a orla com o miolo e com o restante da cidade como um todo. Adverte que as ações são paliativas, em decorrência da falta de um plano e de prioridades.

Assim, urge a necessidade de uma ação dos governos direcionada para o uso do solo, para solucionar e fiscalizar as ocupações irregulares nas margens de rios, riachos, bem como nas áreas de encosta, nos terrenos de marinha e até mesmo na área de praia, que também são ocupadas, conforme constatado por Silva, I. et al. (2010) na Orla da BTS. Estas ocupações irregulares, predominantemente por população de baixa renda, apresentam problemas decorrentes da ausência de esgotamento sanitário, coleta de resíduos, etc., causando prejuízos para o meio ambiente como um todo.

Portanto, pode-se afirmar que inexistiu e inexistiu um plano ou projeto para a orla de Salvador que tenha tratado ou que trate de todos os aspectos necessários, permitindo o melhor uso e ocupação dos espaços costeiros municipais. As intervenções na orla são frequentemente realizadas com a ausência de um planejamento e gestão integrados, bem como de uma visão de conjunto da totalidade do território.

5.5 Uma Agenda para o Planejamento e a Gestão da Orla Marítima de Salvador

A principal recomendação para que planejadores e gestores logrem êxito nas políticas, projetos, programas ou ações propostas para os espaços litorâneos é o cumprimento das normas e da legislação do Estado que regula o uso e a ocupação destes espaços nas três escalas de governo. Os principais programas nacionais são o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.661/1988, o Projeto Orla e o Decreto nº 5.300/2004. Estes instrumentos, conforme já citado, definem

¹⁴⁸ Azevedo (2006) apud Pereira, S. (2006).

regras para o planejamento e a gestão da Zona Costeira e da Orla Marítima, em observância aos princípios de descentralização, cooperação, participação social, etc.

Dentre estes, destaca-se a importância da cooperação e da participação, que têm sido um dos principais problemas no âmbito das políticas costeiras. No que se refere à cooperação há a necessidade de uma instância de cooperação responsável pela interlocução entre as esferas de governo, já que estas não dialogam, por razões diversas, dentre elas, as divergências partidárias e de visibilidade das ações políticas. Faz-se igualmente necessária uma determinação mais precisa na legislação quanto à cooperação intergovernamental e seus mecanismos de operacionalização.

No decorrer desta pesquisa foi possível constatar uma série de órgãos das três escalas federativas que atuam no âmbito da orla, isolada ou compartilhadamente, e que muitas vezes não dialogam entre si (SPU, SEPLAN, CONDER, SEMA, FMLF, SUCOP, SECIS, etc.). Dessa forma, seria primordial uma instância de cooperação que articulasse todos estes órgãos, bem como os chefes do Poder Executivo do estado e do município.

Quanto à participação, amplamente abordada nesta pesquisa, sua necessidade é indiscutível, conforme apontada por diversos autores. Como principal (dita) beneficiária, a população é quem melhor conhece os problemas que vivencia e desse modo não deve ser desconsiderada, ainda que não detenha conhecimentos técnicos.

Soa desnecessário, mas é preciso mencionar que para atuar sobre determinado espaço é preciso conhecê-lo, seus aspectos, os problemas, suas causas, áreas degradadas ou de preservação, recursos marinhos, usos, atividades, etc., para que seja possível planejar e gerir da melhor maneira possível (BARRAGÁN, 2014). Ou seja, é preciso um processo continuado de coleta de informações necessárias sobre os recursos e problemas costeiros, e sobre os anseios e necessidades da população. Estas informações devem estar depositadas num banco de dados sobre os espaços costeiros. Dessa forma, deve-se consultar os estudos e informações disponíveis acerca do objeto de intervenção ou coletar estes dados caso sejam inexistentes.

Como o litoral é um sistema complexo, composto por três subsistemas: o físico-natural, o socioeconômico e o político-administrativo (BARRAGÁN, 2004, 2014), é preciso estar atento às suas influências e inter-relações, sem contar com a interface entre o meio terrestre e marinho, para a qual converge uma série de aspectos. Nesta direção Freitas (2016) enfatiza que é necessário o conhecimento da gênese da Zona Costeira e da interação dos aspectos físicos-naturais que a compõe, antes de qualquer intervenção pública, para que esta seja capaz de atender aos aspectos presentes.

Para Oliveira e Nicolodi (2012) os padrões de desenvolvimento da Zona Costeira, em especial da orla, devem decorrer da integração das dimensões econômica, social e ambiental, refletindo os diferentes interesses e necessidades dos grupos sociais que vivem neste espaço.

Diante do descaso histórico para com as questões ambientais/ecológicas, faz-se importante que as ações na orla de Salvador considerem tais questões como prioritárias, atacando-se os problemas em suas raízes subjacentes, em razão da situação de poluição das praias, do mar, dos demais ambientes costeiros, ou seja, da degradação ambiental como um todo.

Sampaio, A. (2010) acredita que as intervenções na orla precisam de uma simulação do volume edificado, estudos de ventilação e insolação, balanço dos espaços públicos *versus* privados, estudo do tráfego de veículos nas vias, levantamento dos monumentos e áreas tombadas.

Há também que enfatizar que um município costeiro não existe isoladamente, sobretudo levando-se em consideração as dimensões continentais de um país como o Brasil e do estado da Bahia, no qual Salvador está inserido. Assim, os impactos vivenciados em determinado município costeiro poderão ser estendido aos demais, já que não há barreiras para o mar. Dessa forma, o planejamento e a gestão da orla precisam ser pensados em conjunto com os demais municípios da Região Metropolitana de Salvador, que também possuem espaços costeiros, integrando-se com os planos locais.

Por outro lado, é preciso ter-se uma política costeira com objetivos, metas e ações que ultrapassem os governos, ou seja, uma política de Estado, numa mesma linha de atuação, com continuidade das ações no decorrer do tempo, tendo a sociedade como principal agente fiscalizador e fomentador deste processo. Exemplos bem-sucedidos (Austrália, França) demonstram que a continuidade nas políticas costeiras proporciona a estas maior eficácia (BARRAGÁN, 2014).

Barragan (2004; 2014) propõe uma metodologia para o planejamento e a gestão integrada das áreas litorâneas, denominada de *Decálogo*, o qual parte da ideia de que existem princípios básicos e estratégias de governança que devem estar presentes nas iniciativas de gestão costeira integrada. Tais princípios se constituem em indicadores de avaliação através dos quais se torna possível analisar as políticas públicas. Os indicadores deste modelo são: 1) política, 2) normativa, 3) competências, 4) instituições, 5) instrumentos e estratégias, 6) formação e capacitação, 7) recursos, 8) conhecimento e informação, 9) educação para a cidadania e 10) participação. Esta metodologia foi aplicada na avaliação da gestão costeira na Espanha, em Andaluzia, em 13 países ibero americanos através da Rede Ibero Americana de Manejo Costeiro Integrado, dentre eles o Brasil, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo, e no município de Florianópolis (BARRAGAN, 2010; SCHERER, et al., 2010; DIEDERICHSEN, et al., 2013).

Em termos metodológicos destaca-se também a Gestão com Base Ecológica (GBE), conceito que está sendo desenvolvido em diversas experiências e parece extremamente adequado para entender o funcionamento dos sistemas e ecossistemas costeiros e suas relações com o meio (SCHERER; ASMUS, 2016).

Refletindo sobre as escalas no planejamento dos espaços litorâneos, Moraes (2007) destaca que a orla refere-se a um espaço pouco extenso, que requer uma ótica de detalhe do ponto de vista do ordenamento territorial, ainda que boa parte dos processos que a impactam ocorram para além de seus limites. Em virtude disso, a gestão da orla deve ser integrada num processo maior de gerenciamento da Zona Costeira. O autor destaca que dificilmente uma ação circunscrita a tal delimitação terá êxito sem uma estreita articulação com a gestão de seus entornos, o que implica no estabelecimento de um jogo interescalar na definição e implementação das metas planejadas. Assim, para fins de planejamento, não se pode isolar a orla da Zona Costeira.

Outras recomendações seriam em relação a programas de educação ambiental para a informação e conscientização da importância e da preservação dos ambientes costeiros; cooperação técnico-científica ou parcerias com as universidades e/ou institutos de pesquisa, etc.

Enfim, estas recomendações não esgotam outras, abundantes na literatura em geral e sobre a área de estudo¹⁴⁹, nas experiências de programas, projetos ou ações, ou nas normas existentes.

Finaliza-se ressaltando a necessária relação entre a Orla Marítima e a cidade, ou seja, toda a sociedade sotopolitana em simbiose com o espaço. A orla não se inicia e termina nos limites dos bairros costeiros, pois antes de estar inserida em determinado bairro, ela está inserida no território do município de Salvador, sendo, portanto, espaço de todos, a ser usufruído por todos. Como ficam os outros bairros da cidade que não são costeiros? Não utilizam a orla? Não sofrem os impactos positivos ou negativos das ações neste espaço? Nem exercem algum tipo de impacto sobre a orla?

Dessa forma, o planejamento e a gestão da orla de Salvador devem ser compartilhados com toda a população e não somente com a população da Barra, da Ribeira ou do Rio Vermelho (quando são), já que estes bairros não estão isolados do restante da cidade, nem são utilizados somente pelos moradores destes locais. É bem verdade que os habitantes locais vivenciam diretamente os problemas e os espaços do bairro, mas isso não deve excluir os demais habitantes da cidade, que também os utilizam, mesmo que em menor grau.

¹⁴⁹ No âmbito da Ação Civil Pública, a equipe multidisciplinar de peritos realizou diversos estudos e recomendações para o planejamento e a gestão da orla de Salvador, fornecendo importantes subsídios, em variados aspectos (SOUZA, L. et al., 2007). Freitas (2016) também realiza algumas recomendações em seus estudos sobre espaços costeiros na capital.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa intentou estudar as estratégias e as ações de planejamento e de gestão dos entes governamentais na Orla Marítima de Salvador, da década de 1970 até o ano de 2016, partindo-se da observação de que estas ações e as intervenções não seguiram as principais diretrizes das políticas costeiras nacionais e a legislação correlata no âmbito do espaço costeiro soteropolitano. Este período foi dividido em dois momentos, para que fosse possível uma melhor compreensão do que foi praticado no “passado” e do que está sendo praticado no “presente”, na área de estudo, com vistas a identificar rupturas ou continuidades.

Definida esta ambição de elucidar o objeto de estudo dentro deste recorte, foi preciso construir o arcabouço teórico para o suporte da pesquisa, passando-se assim, a discutir os conceitos norteadores de planejamento e de gestão, bem como suas adaptações no decorrer do tempo para atender ao contexto pelo qual passaram para se chegar ao momento atual. Foram igualmente discutidos os conceitos atinentes à área e ao objeto de estudo, que por vezes provocam dúvidas e polêmicas na literatura, resultando na adoção do conceito de Orla Marítima e de Planejamento e Gestão Integrada de Áreas Litorâneas.

Ao longo do trabalho percebeu-se que a década de 1970 constituiu-se num marco temporal chave nos pressupostos teóricos e metodológicos desta pesquisa, para o qual convergiram as principais questões. A preocupação para com o planejamento e a gestão das áreas litorâneas no Brasil teve início na década de 1970, quando iniciaram-se as primeiras ações sobre os espaços costeiros nacionais. Ocorreram diversos seminários, foram criados órgãos e amadureceu-se as ideias do que, em 1988, se tornaria o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Em âmbito internacional, é também na década de 1970 que se iniciam as ações de governos de diferentes países, em diferentes continentes, relacionadas aos espaços litorâneos, com o surgimento das primeiras normas. Na escala estadual e municipal foi igualmente a partir da década de 1970 que os governos passaram a intervir na Orla Marítima de Salvador, com suas estratégias e ações.

Na década de 1970 ocorreu uma crise do capitalismo, ponto de inflexão, que alterou o regime de acumulação fordista, para um regime mais flexível, exigindo dos governados nacionais uma nova maneira de atuação para atender às exigências desta nova fase de acumulação do capital. Emergiu, então, o modelo de planejamento e de gestão territorial no qual os governos deveriam adotar os mesmos mecanismos das empresas, tornando as cidades competitivas, fornecendo e potencializando os atrativos, tanto materiais, quanto culturais ou simbólicos, em suma, transformando as cidades em

mercadorias a serem vendidas. Este modelo recebeu diversas denominações, a exemplo de planejamento estratégico, empreendedorismo urbano, etc., modificando-se a base conceitual sobre planejamento e gestão até então predominantes na literatura.

Tendo-se em vista, este contexto, mais amplo, do planejamento e da gestão territorial e destes conceitos transpostos para as áreas litorâneas, partiu-se para a análise do recorte de estudo, com o intuito de verificar como este arcabouço conceitual e normativo teve reflexos na escala do município de Salvador. Para tanto, elaborou-se um modelo de análise dinâmico que abrangesse aspectos como o contexto político, institucional e territorial, as diferentes estratégias de atuação adotadas pelas esferas de governo, através de planos, programas ou projetos, os agentes, as parcerias e a organização espacial.

No primeiro período analisado (1970-2012), as ações dos governos foram marcadas, inicialmente, pela estratégia de induzir a ocupação da Orla Atlântica, já que o núcleo de ocupação inicial da cidade, que se estendia até a Península de Itapagipe, atravessava um processo de poluição e de degradação, não correspondendo mais aos anseios da elite soteropolitana. Assim, foi sendo fornecida a infraestrutura necessária para a ocupação da porção atlântica da borda marítima, vindo a reboque as atividades turísticas, que começavam a ser valorizadas. Uma vez ocupada, a estratégia seguinte foi o provimento dos meios necessários para a consolidação da cidade enquanto roteiro turístico competitivo nacional e internacionalmente. E a Orla Atlântica, no entendimento dos governos, fornecia os “atrativos naturais” a serem potencializados, favorecendo, assim, o sucesso da estratégia. Dessa forma, a maioria dos planos, projetos e outras ações deste período seguiram esta lógica de oferta de infraestrutura e de equipamentos para atender às demandas do segmento turístico. Isso ficou mais evidente a partir da década de 1990, sob a liderança de ACM, quando começa a se consolidar na esfera estadual o modelo de gestão empreendedor. A partir dos anos 2000 foi a vez dos governos municipais consolidarem a adesão à “onda estratégica”, sendo marcante a flexibilização da legislação urbanística, principalmente dos planos diretores, para atender aos interesses do capital imobiliário na Orla Marítima. A gestão João Henrique foi emblemática neste sentido.

Como qualquer política, em qualquer setor, a política costeira nacional foi sendo aperfeiçoada no decorrer do tempo, incorporando novos elementos, instrumentos, normas, etc., exigindo dos governos subnacionais adaptações no âmbito de implementação destas políticas. Contudo, constatou-se que as ações do período em Salvador não seguiram as principais políticas e normas incidentes sobre o espaço da Orla Marítima e da Zona Costeira, nem as demais normas sobre participação popular no âmbito do planejamento e na gestão pública, ou de cooperação intergovernamental. Das oito ações específicas levantadas, somente duas contaram com alguma iniciativa de participação social

(1988 e 1991), mas de maneira controversa ou insuficiente, ao passo que somente duas ações (1984 e 2006) contaram com a cooperação entre os níveis de governo subnacionais, sendo uma delas de maneira atípica. Constatou-se que neste período a variável político-partidária não foi decisiva para o quesito cooperação interfederativa, já que numa das experiências de cooperação os governos subnacionais eram opositores, ao passo que nas sete ações em que não houve cooperação, em cinco os governos eram de situação.

Ressalta-se que no período não houve uma perspectiva de planejamento e de gestão integrada, que compreendesse todos os aspectos presentes no litoral, concentrando-se as ações em fornecer infraestrutura para fomentar as atividades turísticas, na área urbanizada, entre 50 e 100 metros a partir do ambiente de praia. É importante ainda mencionar que a maioria destas ações tinha como espaço de intervenção a Orla Atlântica, ao passo em que a Orla da BTS e as ilhas foram praticamente esquecidas.

Quanto ao segundo período (2013-2016), partiu-se do pressuposto de que haveria uma ruptura com o período anterior, principalmente da parte do governo municipal, já que a gestão do prefeito ACM Neto iniciou com a promessa de reestruturar a orla municipal, devolver sua beleza, além de atuar de uma maneira diferente das gestões anteriores, ouvindo as pessoas. Dessa forma, perseguindo este objetivo, foi dada ênfase à análise das ações do município no que se refere à 1ª etapa do atual Programa de Requalificação Urbano-Ambiental da Orla Marítima de Salvador de 2013, com o recorte circunscrito às orlas da Ribeira, da Barra e do Rio Vermelho.

Entretanto, foi constatado que o governo atual segue o *modus operandis* das ações dos governos anteriores. Observou-se em campo que o diálogo com a população foi deficiente, mesmo diante do contexto atual de consolidação e de busca permanente da população por informação e por espaços de participação. Também foi possível constatar que houve um tratamento diferenciado entre estes três bairros, em termos de diálogo com a população, em recursos e em infraestrutura implementada. O Rio Vermelho recebeu maior atenção, tanto em termos de diálogo com a população, quanto em recursos. O inverso ocorreu na Ribeira, onde o diálogo foi quase inexistente e a quantia de recursos investidos foi a menor dentre estes trechos. Vale destacar que constatou-se uma discrepância entre os valores investidos na Orla Atlântica e na Orla da BTS. A maioria dos recursos foi declarada como sendo de fontes próprias, havendo também fontes privadas e do governo federal.

Além disso, as principais políticas costeiras e normas relacionadas ao objeto de estudo não são seguidas por este programa de requalificação: PNGC, Projeto Orla, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, etc. O PMGC começou a ser elaborado após o início das intervenções, ressaltando-se que a nível estadual não existe PEGC. No que se refere à cooperação, verificou-se que as esferas

subnacionais não cooperam. Ao contrário do período anterior, a variável político-partidária soa como mais decisiva, conforme foi possível constatar a partir das entrevistas com os órgãos das escalas estadual e municipal.

Ficou evidenciado que o atual gestor possui um perfil empreendedor, promovendo, conseqüentemente uma gestão empreendedorista. Assim, o programa de requalificação da orla segue as orientações do planejamento estratégico, fornecendo melhorias na infraestrutura, equipamentos, espaços de lazer, etc., com o intuito de alavancar o turismo, atrair negócios, gerar emprego e renda, e promover a imagem de cidade turística nacional e internacionalmente. Esta estratégia da gestão também está presente no Plano Estratégico elaborado para o primeiro mandato do prefeito 2013-2016.

Uma vez concluído o levantamento e a análise destes dois períodos, o passo seguinte foi a verificação das implicações das estratégias e ações governamentais na organização espacial da orla e do município. Constatou-se, com base nos estudos sobre o tema, que as ações na orla, ao privilegiar a porção atlântica em detrimento da Orla da BTS, contribuíram para ampliar a desigualdade espacial, de orlas extremamente desiguais. Isso ficou explícito na demonstração através dos mapas de distribuição espacial da população segundo os níveis de renda, educação, raça, trabalho, equipamentos, domicílios por classe, etc.

Com isso, a Orla Atlântica se transformou num espaço com melhores condições de infraestrutura, sendo também a mais valorizada socialmente e pelo setor turístico, bem como para o capital imobiliário, que passou a investir em empreendimentos hoteleiros, residenciais, comerciais, etc., de padrão vertical e direcionado para as classes de alta renda, atuando junto ao poder público para a flexibilização da legislação urbanística, com parâmetros mais permissivos, em favor de seus interesses. Por outro lado, o setor imobiliário, não esboça o mesmo interesse em investir na Orla da BTS, marcada por ocupações irregulares de baixa renda e pela precariedade da infraestrutura, sendo, conseqüentemente, desvalorizada pelo setor turístico.

Demonstrou-se através dos mapas de distribuição espacial da população, que as classes de renda elevada, a população com os maiores níveis de escolaridade, os domicílios das classes de alta renda e os menores níveis de desemprego estão concentrados predominantemente na Orla Atlântica, e no sul do Centro Antigo, enquanto que os níveis mais baixos de escolaridade, de renda, os domicílios da classe pobre e vulnerável, além dos maiores níveis de desemprego e de concentração de pardos e negros estão concentrados predominantemente na Orla da BTS, no Subúrbio, ao norte do município, e em menor proporção no Miolo.

Como implicação desta cultura de descumprimento das normas nas ações dos governos na orla de Salvador, verificou-se um momento de conflitos entre os níveis de governo, instituições e

agentes sociais, no que se refere ao disciplinamento dos usos e das atividades na orla municipal, com a instauração de uma Ação Civil Pública, que resultou na remoção dos equipamentos que existiam nas praias.

Outra implicação se refere à ausência de planejamento e de gestão integrada da Orla Marítima, pois ao longo do período analisado, as ações se concentraram em fornecer infraestrutura, equipamentos, etc. visando alavancar, sobretudo, as atividades turísticas, negligenciando assim, os demais aspectos presentes no litoral, principalmente as questões ambientais. Além disso, imperou uma visão fragmentada da orla, por trechos, sem uma visão de conjunto com a totalidade do território municipal, que relacionasse as intervenções na orla com os demais espaços do território.

A agenda proposta fornece importantes subsídios para o planejamento e para a gestão costeira, destacando aspectos como cumprimento e integração com as normas, participação social, cooperação, produção de conhecimento sobre os ambientes costeiros, o necessário caráter metropolitano do planejamento e da gestão dos espaços costeiros, a adoção de metodologias já conhecidas, etc., sem, contudo, esgotar o tema.

A partir do estudo do caso de Salvador foi possível verificar que os programas e políticas costeiras nacionais, mesmo sendo considerados avançados, e após mais de 25 anos, não têm obtido êxito nesta esfera, nem na esfera estadual, evidenciando os problemas de falta de cooperação ainda existentes, que se constitui numa das principais causas que afetam o sucesso destas políticas, conforme apontado pelos diversos autores consultados. Os entrevistados da esfera estadual consideram o modelo institucional do Projeto Orla inadequado para a realidade do país e das esferas subnacionais; enquanto que o entrevistado da esfera municipal considera o projeto como um modelo de gestão, consistente, mas que precisa ser seguido.

Embora tenha adotado princípios descentralizadores e cooperativos para as ações governamentais nas políticas costeiras, é a esfera da União que define as regras, os instrumentos e as formas de atuação das demais escalas, processo que continua a ser centralizador, já que os entes subnacionais reclamam que não são consultados na definição de tais políticas. Isso acaba refletindo negativamente no seu sucesso em âmbito estadual e municipal. Há também que se ressaltar as disparidades e as heterogeneidades regionais e locais, a capacidade técnica, a vontade e o interesse político e os meios materiais diferenciados de cada nível de governo, que influenciam diretamente na implementação das políticas territoriais. Quando se tem em consideração a adoção de modelos institucionais descentralizados na implementação das políticas territoriais, é preciso atentar para os perfis estaduais e municipais diferenciados.

Com a Constituição Federal de 1988, o município assumiu o protagonismo na execução da maioria das políticas setoriais, mas nem sempre esta transferência de responsabilidades foi acompanhada da transferência de recursos para a sua efetivação. Assim, tendo em vista as dimensões continentais do país e a variedade de situações em cada região, estado ou localidades, as capacidades técnico-institucional, financeira, etc. se constitui em fatores determinantes para o sucesso ou fracasso destas políticas. O caso das políticas costeiras aponta para a segunda opção.

Foi possível constatar na área de estudo que a esfera estadual, no decorrer do período analisado, esteve mais próxima da esfera da União, recebendo recursos para a atuação na Orla Marítima de Salvador, sobretudo através do PRODETUR/NE. Por sua vez, a esfera municipal tem recebido menos recursos dos demais entes para a execução de ações neste mesmo espaço, atuando na maior parte com recursos próprios (caso do atual programa de requalificação da prefeitura) ou via parcerias com o setor privado. Isso demonstra uma certa incompatibilidade na maneira como a política foi concebida nacionalmente, na qual os entes locais deveriam ser os protagonistas em sua execução.

Urge pensar em novas estratégias e instrumentos para efetivação das políticas costeiras, equacionando assim este problema de complexa resolução, para que os espaços costeiros tenham o tratamento necessário, diante da função ecológica e econômica que prestam à natureza e à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.L.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. Disponível em: <http://www.corde.mn.gov.br/content/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2015.
- AÇÃO Civil Pública do MP busca impedir irregularidades em novo PDDU e LOUOS. **Participa Salvador**, 12 set. 2015. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/2015/09/12/acao-civil-publica-do-mp-busca-impedir-irregularidades-em-novo-pddu-e-louos/>>. Acesso em: 07 set. 2016.
- ACE – Associação de comerciantes empresários e amigos Barra e Ondina. Mudança do tráfego na rua marques de leão. ACE, 11 nov. 2015. Disponível em: <<http://ace-barraeondina.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 07 set. 2016.
- ALMEIDA, M. F. V. **Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e Marinho do Estado da Bahia de 1987 a 2011**. Jus Brasil, 2014. Disponível em: <<http://mafatima.jusbrasil.com.br/noticias/151841279/programa-estadual-de-gerenciamento-costeiro-e-marinho-do-estado-da-bahia-de-1987-a-2011>>. Acesso em: 09 abr. 2015.
- AMAPÁ. **Lei nº 1089, de 25 de maio de 2007**. Dispõe sobre a revisão do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=22531>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- AMARV divulga Carta Aberta à Comunidade do Rio Vermelho. **Blog do Rio Vermelho**, a voz do bairro, 18 jul. 2015. Disponível em: <<https://blogdoriovermelho.blogspot.com.br/2015/07/amarv-divulga-carta-aberta-comunidade.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- ANDRADE, N. A. et al. (org.). Planejamento Governamental. In: **Planejamento Governamental para municípios**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 1-9
- ANDRADE, A. B.; BRANDÃO, P. R. B. **Geografia de Salvador**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2009. 160 p.
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. p. 11-74.
- AUDIÊNCIAS do PDDU na Câmara – programe-se. **Participa Salvador**, 12 dez 2015. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/2015/12/12/audiencias-do-pddu-na-camara-programe-se/>>. Acesso em: 08 set. 2016.
- BAHIA. Coordenação de Fomento ao Turismo. **Plano Diretor da Orla Marítima**: Porto da Barra a Açú da Torre. Salvador: FMLF, 1974. 110 p.
- _____. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2009. 296p. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/70433/13/constituicaoBahia.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. Secretaria de Turismo. **PDITS – Salvador e Entorno**. SETUR; SUINVEST; Bahiatursa, 2003. Disponível em: <<http://www.setur.ba.gov.br/arquivos/File/PDITSSalvadoreEntorno.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **Decreto nº 10.969 de 14 de março de 2008**. Institui a Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e a Comissão Técnica do Estado da Bahia... Diário Oficial do Estado, 15 e 16 mar. 2008a. Ano XCII, n.º 19.652 e 19.653. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GERCOM/Dec10969.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. **Lei nº 11.050 de 06 de junho de 2008**. Altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos... Diário Oficial do Estado, 10 jun. 2008b. Ano XCII, n.º 19.717. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Historico/Lei10050.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Portaria nº 39 de 23 de abril de 2009**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia. DOE Ano XCIII, Nº 19.969: Salvador, 2009. Disponível em: <http://www2.sema.ba.gov.br/legislacao/Portarias/Portaria%20SEMARH/portaria_39.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. Secretaria de Turismo. **PRODETUR Nacional: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – Polo Turístico da Baía de Todos os Santos**. Salvador: SETUR; SUINVEST; SUSET, 2012. Disponível em: <<http://ftp.setur.ba.gov.br/prodetur/documentosbahiabid/PDITS%20-%20com%20dados%20atualizados%20e%20o%20novo%20plano%20de%20a%C3%A7%C3%A3o/PDITS%20-%20vers%C3%A3o%20atualizada%20mai.2012.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Estado autoriza novas obras de requalificação da orla de Salvador. **SECOM**, 2013. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/estado%ADautoriza%ADnovas%ADobras%ADde%ADrequalificacao%ADda%ADorla%ADde%ADsalvador/1/1>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia. **GERCO - Estrutura e Funcionamento na Bahia**. Meio Ambiente, 2016a. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=141>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia. Comissão Estadual Projeto Orla. **Meio Ambiente**, 2016b. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=147>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BARRAGÁN, J. M. La ordenación del espacio litoral brasileño: el Plan Nacional de Gestión Costera (PNGC). **Anales de Geografía de la Universidad Complutense**: 1998, n.º 18: p. 89-114. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9898110089A>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2004. 214 p. Disponível em: <<http://hum117.uca.es/grupogial/paginas/publicaciones/areaslitoralesdeespana>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. **Política, Gestión y Litoral: Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales**. Madrid: UNESCO y Editorial Tébar, 2014. 685 p.

BARRETO, M. O que é planejamento. In: **Planejamento e Organização em Turismo**. Campinas: Ed. Papirus, 1991. p. 11-45.

BARROS, R. J. M. Ministério Público Federal; Procuradoria-Geral da República. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.155/BA**. Brasília: 2015.

Disponível em: <file:///C:/Users/Eron/Downloads/texto_306425850.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016.

BECKER, B. K. Geografia Política e Gestão do Território no limiar do Século XXI: uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 169-182, 1991.

_____. Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Brasília, 1997. 50 p.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 6. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1995. 84 p.

BRASIL. **Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1988b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I)**. Aprovado pela Resolução CIRM nº 01 de 1990. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II)**. Aprovado pela Resolução CIRM nº 05 de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/pngc2.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MP/SPU, 2002. 78 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/081021_PUB_ProjOrla_fundamentos.pdf>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. **Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Ministério das Cidades; Conselho das Cidades. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. DOU, seção 1, ed. nº 60 pag.102, 30 mar. 2005a. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla:** guia de implementação. Brasília: MMA, 2005b. 36 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/081021_PUB_ProjOrla_guia.pdf>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla:** manual de gestão. Brasília: MMA, 2006a. 88 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081021_pub_projorla_mangestao-1.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla:** implementação em territórios com urbanização consolidada. Brasília: MPOG, 2006b. 80 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/081021_PUB_ProjOrla_guia.pdf>. Acesso em: 02 out. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Projeto Orla em oito novos municípios da Bahia.** Notícias, 2006 c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/projeto-orka-em-oito-novos-municipios-da-bahia>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal... Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Justiça Federal Hoje.** Seção Judiciária do Estado da Bahia. Edição nº 3843. Salvador, Bahia, 2013. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/data/files/97/27/EB/C4/48E9E31094B4C4E3B42809C2/13-05-13.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Os 25 Anos do Gerenciamento Costeiro no Brasil:** Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Presidência da República do Brasil e Ministério do Meio Ambiente. MMA, 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orka/itemlist/category/95-gerenciamento-costeiro?start=28>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Gerenciamento Costeiro no Brasil:** Marcos Legais e Arranjos Institucionais. Workshop Barracas e Quiosques de Praia. Brasília, 2015 a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orka/itemlist/category/95-gerenciamento-costeiro?start=28>>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União/BA. Gerenciamento costeiro das áreas da União no Estado da Bahia. **III Seminário Nacional Espaços Costeiros:** Espaços de Produ o, Espaços de Vida. UFBA: Instituto de Geociências, 2016.

BUARQUE, S. C. **Metodologia do planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Projeto de Coopera o Técnica INCRA. 2. ed. Brasília: IICA, 1999. Disponível

em:<<http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

CÂMARA inicia audiências públicas sobre PDDU. Câmara Municipal de Vereadores, **Notícias** 03 dez. 2015. Disponível em:<http://www.cms.ba.gov.br/noticia_int.aspx?id=10982>. Acesso em: 08 set. 2016.

CARVALHO, M. O. **Planejamento urbano, participação e comunicação na elaboração do PDDU 2008 em Salvador**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12090/1/MARCOS%20%20CARVALHO.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (orgs.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p.

CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. A cidade como negócio. **EURE: revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago do Chile, v. 39, n. 118, set. p. 5-26, 2013. Disponível em:<<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art01.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (orgs.). **Salvador: Transformações na Ordem Urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014. 264 p.

CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, jul. 1996, p. 152-166. Disponível em:<http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_as_cidades_como_atores.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2016.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 13.796, de 30 de junho de 2006**. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá Outras Providências. Disponível em:<<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 21 set. 2016.

COLETIVO. **Rio Vermelho em Ação**, 2015. Disponível em:<<https://riovermelhoemacao.wordpress.com/o-coletivo/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

COLÔNIA de Pescadores? Qual será o destino dela? **Rio Vermelho em Ação**, 20 ago. 2015. Disponível em:<<https://riovermelhoemacao.wordpress.com/2015/08/20/e-a-colonia-de-pescadores-qual-sera-o-destino-dela/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Revitalização Urbana da Orla Marítima de Salvador**: Corredor Turístico Amaralina Pituba Armação. Salvador: CONDER, 2007. 20 p.

_____. SEDUR e CONDER visitam obras de requalificação da Ribeira. **ASCOM**, 7 mai. 2012. Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/2010/index.php?menu=noticia&COD_NOTICIA=45>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Governador autoriza obras na Orla Atlântica e no Parque de Pituauçu. **Notícias**, 04 jun. 2013. Disponível em:<http://www.conder.ba.gov.br/index.php?menu=noticia&COD_NOTICIA=109>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. CONDER revitaliza Jardim dos Namorados na Orla da Pituba. **Notícias**, 04 jul. 2014. Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/index.php?menu=noticia&COD_NOTICIA=212>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. CONDER. **Institucional**, 2016. Disponível em: <<http://www.conder.ba.gov.br/index.php?menu=institucional>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

COMPANS, R. **Empreendedorismo Urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005. 303p.

CONFIRA ata de reunião sobre as obras de requalificação do Rio Vermelho. **Blog do Rio Vermelho**, a voz do bairro, 28 jul. 2015. Disponível em: <<https://blogdoriovermelho.blogspot.com.br/2015/07/confira-ata-de-reuniao-sobre-as-obras.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

CONSTRUTORA NM. **Relatório Final**: Parque Urbano da Orla – Rio Vermelho. Salvador: FMLF, 2016. 103 p.

COSTA, P. João Henrique reinaugura Mercado do Peixe nesta sexta. **Bocão News**, 10 set. 2010. Disponível em: <<http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/geral/46.joao-henrique-reinaugura-mercado-do-peixe-nesta-sexta.html>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

CRUZ, M. Advocacia-Geral busca acordo para garantir recuperação da Orla de Salvador sem a construção de barracas na areia das praias. **AGU**, 29 mai. 2013. Disponível em: <<https://agu.jusbrasil.com.br/noticias/100538705/advocacia-geral-busca-acordo-para-garantir-recuperacao-da-orla-de-salvador-sem-a-construcao-de-barracas-na-areia-das-praias>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA, 2010. 552 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2015.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, nº 215, vol. L, 2º tri. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2015. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2016.

DANTAS NETO, P. F. Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança em Salvador. In: IVO, A. B. L. et al. (org). **O Poder da Cidade**: Limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000. p. 51-83.

DANTAS, F. A participação popular na administração pública, no planejamento urbano e na gestão urbana: uma aproximação. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, v. 2, p. 43-60, 2009. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/A_PARTIC.PDF>. Acesso em: 13 jul. 2015.

DASÍ, J. F. Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. Santa Catarina, v. 5, n. 2, p. 4-24, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/993/565>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

DEM questiona no Supremo lei que cria entidade metropolitana. **A Tarde**, Política, 16 ago. 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/dem-questiona-no-supremo-lei-que-cria-entidade-metropolitana-1614877>>. Acesso: 27 nov. 2016.

DIEDERICHSEN, S. D. et al. Gestão costeira no município de Florianópolis, SC, Brasil: um diagnóstico. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, vol.13, nº 4, 499-512. Portugal: APRH, 2013. Disponível em:<http://www.aprh.pt/rqci/pdf/rqci-425_Diederichsen.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016.

DÓREA, N. Vice-presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil na Bahia critica nova orla de Salvador. **Bahia Prime Notícias**, 30 jun. de 2015. Salvador, 2015. Disponível em:<<http://bahiaprime.com.br/bahia/vice-presidente-do-instituto-de-arquitetos-do-brasil-na-bahia-critica-nova-orla-de-salvador.html>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO. Esgotamento Sanitário. **Notícias** [2013?]. Disponível em:<http://www.embasa.ba.gov.br/institucional/embasa/nossos_servicos/tratamento_esgoto>. Acesso em: 17 dez. 2016.

ENTRE RIOS (BA). **Decreto nº 419 de 21 de dezembro de 2012**. Prefeitura Municipal de Entre Rios. Disponível em:<<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/entrerios/?pagina=abreDocumento&arquivo=32E9035A8A4C>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 5.816, de 22 de dezembro de 1998**. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Espírito Santo. Disponível em:<http://www.meioambiente.es.gov.br/web/Lei_5816.htm>. Acesso em: 21 ago. 2016.

FERNANDES, A. S. A. A trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador: escolhas políticas e processo decisório. **Revista Organizações e Sociedade**, v.10, n.27, maio/agosto de 2003. p. 141-158. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v10n27/09.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

FERNANDES, A. Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F. N.; et al. **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira**: objeto teoria prática. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p. 83-107.

FILHO, M. Imbróglio e rompimento de contrato emperram obra da orla da Ribeira. **Bocão News**, Política, 08 jul. 2014. Disponível em:<<http://www.bocaonews.com.br/noticias/politica/infraestrutura/90804,imbroglio-e-rompimento-de-contrato-emperram-obra-da-orla-da-ribeira.html>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

FONSÊCA, A. Novo projeto para orla marítima. **Jornal A Tarde**, 10 mar. 2006. Disponível em:<<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1271521-novo-projeto-para-orla-maritima>>. Acesso em 15 nov. 2016.

FONSECA, A. A. M. Gestão do território em municípios da Bahia: Um estudo comparativo. **GeoTextos**, vol. 7, n. 1, jul. 2011, p. 59-81. Disponível em:<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/5269/3780>>. Acesso em: 23 set. 2015.

FRANÇA, P. Reforma da orla começará pela Barra, anuncia Neto. **Portal A Tarde**, 2012. Disponível em:<<http://atarde.uol.com.br/politica/materias/1472300>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

FREITAS, B. B. S. **Políticas públicas, erosão costeira e ocupação urbana na linha de costa entre Rio Vermelho e Pituba, Salvador-Bahia**. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em:

<[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21038/1/Breno Braga Souza Freitas Dissertacao Final.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21038/1/Breno_Braga_Souza_Freitas_Dissertacao_Final.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FUNDAÇÃO GREGÓRIO DE MATOS. **História Administrativa de Salvador**. Salvador: PMS, 2016. Disponível em: <http://www.culturafgm.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=28>. Acesso em: 02 set. 2016.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Plano Salvador 500**: Relatório de Caracterização Atual. Salvador: PMS; SUCOM, 2015. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

GALVÃO, A.; DUARTE, F. Associação de moradores do Rio Vermelho diz que obra vai corrigir 'favelização' do bairro. **Bahia Notícias**, Notícia, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/173971-associacao-de-moradores-do-rio-vermelho-diz-que-obra-vai-corrigir-favelizacao-do-bairro.html>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 8. ed. Petrópolis: Editora Vozes. p. 64-89.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GUIMARÃES, J. K. **Ambientes Costeiros**. Anotações de aula proferida na disciplina Dinâmica e Evolução dos Ambientes Costeiros. Salvador: POSGEO/UFBA, 2016.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & debates**, ano XVI, vol. 39, p. 48-64, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: IPEA; FJP; PNUD, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24037>. Acesso em: 21 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios novos, 2015. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 16 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@, Salvador-Bahia, Síntese do Município, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=29&search=bahia>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

IVO, A. B. L. Governança local: a normatividade das mediações entre governo e sociedade e seus limites estruturais. In: IVO, A. B. L. et al. (org). **O Poder da Cidade**: Limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000a. p. 31-50.

IVO, A. B. L. A política desejada e as certezas lógicas: o planejamento estratégico e o plano urbano em Salvador. In: IVO, A. B. L. et al. (org). **O Poder da Cidade**: Limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000b. p. 87-120.

JUSTIÇA suspende tramitação do PDDU Copa pela Câmara de Salvador. **G1Bahia**, 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2011/12/justica-invalida-tramitacao-do-pddu-copa-pela-camara-de-salvador.html>>. Acesso em:

LEAL, M. Política de saneamento básico em Salvador é caótica, afirma Moraes. **Ciência e Cultura**, 8 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cienciaecultura.ufba.br/agenciadenoticias/noticias/a-politica-de-saneamento-basico-em-salvador-e-caotica-afirma-pesquisador-2/>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

LOPO, J. **ACM Neto apresenta projeto da orla de Itapuã**. Portal A Tarde, 08 fev. 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1567400-acm-neto-apresenta-projeto-da-orla-de-itapua>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

MACHADO, L. O. Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e a Nova Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 55, n. 1/4, p. 5-13, jan./dez. 1993.

MANIFESTAÇÃO de sábado contra as obras do Rio Vermelho. **Blog do Rio Vermelho**, a voz do bairro, 19 jul. 2015a. Disponível em: <<https://blogdoriovermelho.blogspot.com.br/2015/07/manifestacao-de-sabado-fotos-shirley.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MANIFESTAÇÃO, arte, musica e bafafá com a PM. **Blog do Rio Vermelho**, a voz do bairro, 24 ago. 2015b. Disponível em: <<https://blogdoriovermelho.blogspot.com.br/2015/08/manifestacao-arte-musica-e-bafafa-com-pm.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MARCAÇÃO das árvores – Fonte do Boi ao Largo da Mariquita. **Rio Vermelho em Ação**, 01 set. 2015. Disponível em: <<https://riovermelhoemacao.wordpress.com/2015/09/01/marcacao-das-arvores-fonte-do-boi-ao-largo-da-mariquita/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. p. 121-192.

MENDES, V. M. O. **A problemática do desenvolvimento em Salvador**: análise dos planos e práticas da segunda metade do século XX (1950-2000). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/VictorMarceloOliveiraMendes-tese.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

MENDES, H. Em semana comemorativa, prefeitura anuncia projeto de ações até 2049. **G1 Bahia**, 24 mar. 2014a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/03/em-semana-comemorativa-prefeitura-anuncia-projeto-de-acoes-ate-2049.html>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Licitação do transporte de Salvador cria tensão entre governo e prefeitura. **G1 Bahia**, 11 jul. 2014b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/07/licitacao-do-transporte-de-salvador-cria-tensao-entre-governo-e-prefeitura.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Reeleito, prefeito ACM Neto terá quase 70% de vereadores aliados. **G1 Bahia**, 03 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2016/noticia/2016/11/reeleito-prefeito-acm-neto-tera-quase-70-de-vereadores-aliados.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MESMO após requalificação, bairro do Rio Vermelho tem alagamentos após chuva. **Metro 1**, Cidade, 15 mai. 2016. <http://metro1.com.br/noticias/cidade/16824_mesmo-apos-requalificacao-bairro-do-rio-vermelho-tem-alagamentos-apos-chuva.html>. Acesso em: 21 out. 2016.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.2 abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/participacao-popular-na-administracao-publica-mecanismos-de-operacionalizacao>>. Acesso em: 21 out. 2015.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da Zona Costeira do Brasil**: Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. 2. ed. ampliada. São Paulo: Annablume, 2007. 232 p.

MOREIRA, G. Requalificação Urbana: alguns conceitos básicos. **ARTITEXTOS**, 05 dez. 2007. p. 117-129. Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1802>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

MOTA, A. Nova orla do Rio Vermelho deve ficar pronta até a festa de Iemanjá... **CORREIO o Que a Bahia Quer Saber**, 16 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/salvador/noticia/nova-orla-do-rio-vermelho-deve-ficar-pronta-ate-a-festa-de-iemanja-do-ano-que-vem/?cHash=cd4db25f97796846d8502168ab80788c>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

MPF instaura inquérito para investigar projeto de requalificação do Rio Vermelho. **Rio Vermelho em Ação**, 6 ago. 2015. Disponível em: <<https://riovermelhoemacao.wordpress.com/category/rio-vermelho-em-acao/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

MUEHE, D. Definição de limites e tipologias da orla sob os aspectos morfodinâmico e evolutivo. In: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília, 2004. p. 11-30. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081021_pub_projorla_subsidios.pdf>. Acesso em: 02 out. 2015.

NASCIMENTO, M. F. P. **A participação cidadã no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador**. 2008. 206 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Superintendência de Pesquisa de Pós-graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008. Disponível em: <http://tede.ucsal.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=135>. Acesso em: 12 jul. 2016.

NOVA orla da Boca do Rio fica pronta. **IG Bahia**, 12 out. 2013. Disponível em: <<http://bahia.ig.com.br/2013/10/12/nova-orla-da-boca-do-rio-fica-pronta>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

NOVA orla da Barra: referência para Salvador. **Odebrecht Notícias**, nº 339, Salvador, agosto 2014. Disponível em: <http://www.odebrechtnoticias.com/Lists/Edicoes/339_PT.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

NOVO Mercado do Peixe terá quiosques no lugar dos boxes. **Blog do Rio Vermelho**, a voz do bairro, 21 jul. 2015. Disponível em: <<https://blogdorivermelho.blogspot.com.br/2015/07/novo-mercado-do-peixe-tera-quiocques-no.html>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

NUNES, D. Por uma pedagogia da participação popular. **Revista Organizações e Sociedade**. v. 6, n.16. Salvador, 1999. p. 115-127.

NUNES, D. **Pedagogia da Participação**: trabalhando com comunidades. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002. 130 p. Disponível em: <<http://cirandas.net/deboranunes/blog/baixe-o-livro-pedagogia-da-participacao>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

NUNES, D. Participação popular e controle social. **Participa Salvador**, Salvador, mar. 2015. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2015/03/Participa%C3%A7%C3%A3o-Popular-e-Controle-Social.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

OLIVEIRA, M. R. L. & NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, vol. 12, nº 1, p. 89-98 (2012). Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-308_Oliveira.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2016.

OLIVEIRA, O. F. **Participação: formas e práticas na Suíça**. Anotações da aula proferida na disciplina Política, Democracia e Direito à Cidade. Salvador: PPGAU/UFBA, 2016.

PAIXÃO, L. L.S. **As ilhas de Bom Jesus dos Passos, dos Frades e Maré – pequenos territórios insulares de Salvador**: espaço, lugar e territorialidades. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador: 2011. Disponível em: <http://tede.ucesal.br/tde_arquivos/3/TDE-2015-05-13T082827Z-326/Publico/Lindomar%20Luis%20de%20Souza%20Paixao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 157 p.

PEREIRA, S. Sobram projetos, faltam soluções. **Revista do CREA/BA**, Edição 15, ano 2006, Urbanismo, pag. 14. CREA: Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.creaba.org.br/Artigo/110/Urbanismo--Sobram-projetos-faltam-solucoes.aspx>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PEREIRA, T. População cobra término de obras na Ribeira. **Tribuna da Bahia**, 29 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2012/02/29/populacao-cobra-termino-de-obras-na-ribeira>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

PEREIRA, D. Obras se arrastam na orla da Ribeira. **Tribuna da Bahia**, Cidade, 07 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2014/05/07/obras-se-arrastam-na-orla-da-ribeira>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.258, de 23 de dezembro de 2010**. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=14258&complemento=0&ano=2010&tipo=&url>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

PINHEIRO, S. Salvador 500, democracia e participação. **Portal A TARDE**, Opinião, 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/opiniao/noticias/1697077-salvador-500-democracia-e-participacao>>. Acesso em: 07 set. 2015.

POLETTE, M. & SILVA, L. P. GESAMP, ICAM E PNGC - Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado. **Gestão das águas**, 2003, p. 27-31. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n4/a17v55n4.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

POLETTE, M. **A Zona Costeira em Crise**: opções de gestão integrada e participativa. UNIVALI – CTTMar. Florianópolis, 2008. Disponível em: <http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/1a_zona_costeira_em_crise_1_polette.pdf>. Acesso em: 01 out. 2015.

PREFEITO autoriza nova etapa de requalificação e mudanças no trânsito da Barra. **AGECOM**, 28 mar.2015. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases->

[2/geral/1719-prefeito-autoriza-nova-etapa-de-requalificacao-e-mudancas-no-transito-da-barra](#)>. Acesso em: 18 jul. 2015.

PREFEITURA assina ordem para requalificação da Barra. **AGECOM**, 07 out. 2013. Disponível em: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=42711%3Aprefeitura-assina-ordem-para-requalificacao-da-barra&catid=57&Itemid=178>. Acesso em: 08 abr. 2015.

REED, M. **Sociologia da Gestão**. Trad. Manuela Reis. Oeiras: Celta Editora, 1997. 167 p.

REDAÇÃO Varela Notícias. Moradores do Rio Vermelho protestam contra projeto técnico de obras no bairro. **Varela Notícias**, 18 jul. 2015a. Disponível em: <<http://varelanoticias.com.br/moradores-do-rio-vermelho-protestam-contra-projeto-tecnico-de-obras-no-bairro/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Parte de moradores do Rio Vermelho faz manifestação contra requalificação do bairro. **Varela Notícias**, 02 ago. 2015b. Disponível em: <<http://varelanoticias.com.br/domingo-de-manifestacao-no-rio-vermelho-parte-de-moradores-e-contra-requalificacao-do-bairro/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

REBOUÇAS, T. M. Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder. O caso do PDDU de Salvador. In: XVI ENANPUR - Espaço, Planejamento & Insurgências, **Anais...**, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=282>. Acesso em: 22 ago. 2015.

RELAÇÕES entre o poder estadual e o poder municipal em salvador nos últimos 60 anos por tipo de contexto político. **Participa Salvador**, 2016. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2014/10/salvador-dpea-anexo1-estado-municipio.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

REQUALIFICAÇÃO da Baía de Todos os Santos beneficia Cidade Baixa. **CORREIO - O QUE A BAHIA QUER SABER**, 25 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/salvador/noticia/requalificacao-da-baia-de-todos-os-santos-beneficia-cidade-baixa/?cHash=d855d26a5032db8c5d973598e9b574d3>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

REZENDE, E. Cidade em construção. Muito, **Portal A TARDE**, 14 abr. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1732872-cidade-em-construcao>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

RIBEIRA volta a encantar os moradores. **Tribuna da Bahia**. Cidade, 22 set. 2014. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2014/09/22/ribeiravoltaencantarosmoradores>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 6.950, de 20 de agosto de 1996**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000004023.PDF>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

RIO VERMELHO em Ação. Resposta à Carta Aberta da AMARV. **Rio Vermelho em Ação**, 19 jul. 2015. Disponível em: <<https://riovermelhoemacao.wordpress.com/2015/07/19/resposta-a-carta-aberta-da-amarv/>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

ROCHA, N. Revitalização da Ribeira abandonada. **Tribuna da Bahia**, Cidade, 12 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2011/05/12/revitalizacao-da-ribeira-abandonada>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SALVADOR (BA). **Lei nº 3.345, de 01 de dezembro de 1983**. Dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município da cidade do Salvador e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 1983.

_____. **Lei nº 3.377 de 23 de julho de 1984**. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 1984a.

_____. **Decreto nº 7.139, de 05 de setembro de 1984**. Regulamenta a lei nº 3345, de 14 de dezembro de 1983, que dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 1984b.

_____. **Projeto de Valorização da Orla Marítima de Salvador**: plano de estruturação da orla marítima e sua área de influência. Salvador: SEPLAM, 1984c.

_____. **Plano de estruturação da orla marítima de Salvador**: trecho Amaralina - Itapuã. Salvador: SEPLAM, 1988a.

_____. **Lei nº 3.903 de 25 de julho de 1988**. Institui normas relativas à execução de obras do Município do Salvador, alterando as Leis nºs 2.403/72 e 3.077/79 e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito, 1988b.

_____. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Câmara Municipal do Salvador, 1990. Edição consolidada até a Emenda nº 21. Salvador: Gabinete do Prefeito, 2006.

_____. **Plano de Ação para a Orla Marítima de 1991**. Prefeitura Municipal do Salvador; Centro do Planejamento Municipal; Gerência de Desenvolvimento Municipal. FMLF: Salvador, 1991a.

_____. **Decreto nº 9.021 de 28 de junho de 1991**. Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio e serviços informais nas áreas da praia e nos calçadões que margeiam do município do Salvador. Salvador, 1991b.

_____. **Decreto Municipal nº 12.198 de 09 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio e serviços informais nas áreas de praia e nos calçadões que margeiam, do Município do Salvador e dá outras providências. Salvador, 1998.

_____. **Decreto Municipal nº 12.086, de 25 de agosto de 1998**. Dispõe sobre a elaboração do plano diretor de desenvolvimento do município do Salvador/1998 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.586 de 03 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito, 2004.

_____. **Decreto Municipal nº 16.846, de 06 de outubro de 2006**. Regulamenta o processo de participação popular, em audiências públicas, para discussão de minuta do projeto de lei de revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano do município do Salvador - PDDU/2006.

_____. **Lei nº 7.400 de 20 de fevereiro de 2008**. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/1/plano-diretor-salvador-ba>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. **Lei nº 8.167 de 17 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo do município de Salvador e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do

Prefeito, 2012a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8376 de 20 de dezembro de 2012.** Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2012b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Lei nº 8.378 de 20 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a alteração do zoneamento previsto na Lei 7.400/2008 - PDDU, promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2012c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.379 de 20 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo do município de salvador e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2012 d. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 23.763 de 02 de janeiro de 2013.** Cria grupo de trabalho para avaliação das pendências relacionadas à Orla Marítima do Salvador. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2013a.

_____. SEMULT; FMLF. **Orla marítima do Município de Salvador:** estruturação urbanística. Salvador: FMLF, 2013b. 90 p.

_____. SEMULT; FMLF. **Orla Marítima do Município de Salvador:** Escopo Técnico para Elaboração do Projeto de Qualificação Funcional, Ambiental e Paisagístico. Salvador: FMLF, 2013 c. 25 p.

_____. **Planejamento Estratégico Salvador:** construindo um novo futuro 2013-2016. Salvador: PMS, 2013d. Disponível em: <http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. Obras de requalificação da Barra começam na próxima semana. **AGECOM**, 23 mar. 2013. Salvador: PMS, 2013e. Disponível em: <<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias/42541-obras-de-requalificacao-da-barra-comecam-na-proxima-semana>>. Acesso em: 05 out. 2014.

_____. Portaria nº 102/2013. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**, Salvador, 15 a 17 jun. 2013f, ano XXV, nº 5.875.

_____. Município iniciará obras de requalificação da orla da Ribeira. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**, Salvador, 29 jun. a 01 jul. de 2013g, ano XXV, nº 5.882.

_____. Portaria nº 133/2013. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**. Salvador, 16 jul. 2013h, ano XXV, nº 5.892.

_____. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**, Salvador, 21 a 23 set. 2013i, ano XXV, nº 5.941.

_____. Prefeitura assina ordem para requalificação da Barra. **AGECOM**, 07 out. 2013j. Disponível em: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4271>

[1%3Aprefeitura-assina-ordem-para-requalificacao-da-barra&catid=57&Itemid=178](#)>. Acesso em: 18 jul. 2015.

_____. **Decreto nº 24.422 de 05 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a exploração de atividades econômicas na faixa de areia da orla marítima do Município de Salvador, e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2013k. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Parque Urbano da Orla**: trecho Barra. Projeto: Prado Valadares Arquitetos Ltda. Salvador: FMLF, 2013l. 73p.

_____. Orla de Salvador será revitalizada até 2014. **AGECOM**. Salvador: PMS, 2014a. Disponível em:<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=41540%3A-sp-1643445339&catid=56&Itemid=170>. Acesso em: 05 out. 2014.

_____. Portaria nº 193/2014. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**. Salvador, 14 mai. 2014b, ano XXVII, nº 6.093.

_____. Portaria nº 288/2014. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**. Salvador, 17 jul. 2014c, ano XXVII, nº 6.133.

_____. Começam obras do trecho 3 da orla da Ribeira. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**, Salvador, 12 ago. 2014d, ano XXVII, nº 6.151.

_____. Nova Barra está oficialmente entregue à população. **AGECOM**, 22 ago. 2014e. Disponível em:<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44963:nova-barra-esta-oficialmente-entregue-a-populacao&catid=56:sp-489&Itemid=170>. Acesso em: 05 out. 2015.

_____. Presidente da Fundação Mário Leal Ferreira participa da inauguração da Barra. **Assessoria Técnica da FMLF**, 26 ago. 2014f.

_____. Presidente da Fundação Mário Leal Ferreira volta a ser entrevistada na Tudo Fm. **Assessoria Técnica da FMLF**, 03 set 2014g.

_____. Orla de Salvador começa a ganhar cara nova. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**, 5 set. 2014h, ano XXVII, nº 6.169.

_____. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia**. Salvador, 04 dez. 2014i, ano XXVII, nº 6.234. Disponível em:<http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=481> Acesso em: 06 dez. 2016.

_____. **Decreto nº 25.779 de 30 de dezembro de 2014**. Institui a "operação especial de ordenamento das atividades em logradouros públicos 2015", no âmbito da Secretaria Municipal de Ordem Pública - SEMOP e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2014j. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Plano Salvador 500**. Salvador: PMS, 2015a. Disponível em:<<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Parque Urbano da Orla - Barra**: relatório final - fotos e ações sociais. Salvador: FMLF, 2015b. 143 p.

_____. **Decreto nº 25.901 de 24 de março de 2015.** Aprova o regimento da Fundação Mário Leal Ferreira - FMLF. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2015c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia.** Salvador, 25 mar. 2015d, ano XXVIII, nº 6.305. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=554>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia.** Salvador, 6 mai. 2015e, ano XXVIII, nº 6.333. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=583>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Requalificação da Orla do Rio Vermelho. **Orla Salvador.** Salvador: PMS, 2015f. Disponível em: <<http://www.novaorla.salvador.ba.gov.br/Apresentacao%20Requalificacao%20Orla%20Rio%20Vermelho%20FINAL.PDF>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Rio Vermelho receberá orla completamente recuperada em 2016. **AGECOM**, 15 jun. 2015g.

_____. AMARV divulga carta aberta em apoio a obras no Rio Vermelho. **AGECOM**, 20 jul. 2015h. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/2138-associacao-de-moradores-divulga-carta-aberta-em-apoio-a-obras-no-rio-vermelho>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. **Diário Oficial do Município de Salvador-Bahia.** Salvador, 30 jul. 2015i, ano XXVIII, nº 6.389.

_____. Prefeitura entrega nova orla da Ribeira após requalificação. **AGECOM**, 18 dez. 2015. Salvador: PMS, 2015j. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/2872-prefeitura-entrega-nova-orla-da-ribeira-apos-requalificacao>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Decreto Municipal nº 26.996 de 29 de dezembro de 2015.** Institui a "operação especial de ordenamento das atividades em logradouros públicos 2016", no âmbito da Secretaria Municipal de Ordem Pública - SEMOP e dá outras providências. Salvador: PMS; Gabinete do Prefeito, 2015k. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/532/leis-de-Salvador/>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Obras de revitalização do Rio Vermelho são alvo de vitória nesta terça-feira. **AGECOM**, 05 jan. 2016a. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/2954-obras-de-revitalizacao-do-rio-vermelho-sao-alvo-de-vitoria-nesta-terca-feira-5>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Novos trechos de orla em Salvador passarão por requalificação. **AGECOM**, 30 mar. 2016. Salvador: PMS, 2016b. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/3675-novos-trechos-de-orla-em-salvador-passarao-por-requalificacao>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Prefeitura lança projeto para requalificar nova orla do Subúrbio. **AGECOM**, 14 mar. 2016. Salvador: PMS, 2016c. Disponível em: <<http://ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php/9-acontece/276-prefeitura-lanca-projeto-para-requalificar-nova-orla-do-suburbio>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 9.069 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: PMS, 2016d. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>>. Acesso em: 03 set. 2016.

SAMPAIO, F. T. Conceitos Introdutórios ao Planejamento. **Revista Planejamento**. v. 2, nº 1, Jan/fev. 1974. Fundação de Pesquisas CPE: Salvador, 1974.

SAMPAIO, A. H. L. **10 necessárias falas**: cidade, arquitetura e urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: EDUFBA, 2010. 252 p.

SANABRIA, J. G.; ONETTI, J. G.; BARRAGÁN, J.M. **Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España**: materiales para un debate sobre gobernanza. REGIAL, Cadiz, Espanha, 2011. 337 p. Disponível em: <<http://hum117.uca.es/grupogial/paginas/publicaciones/las-comunidades-autonomas-y-la-gestion-integrada-de-las-area.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SANTA CATARINA. **Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005**. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/index.php/visualizar-biblioteca/acoes/gerco/documentacao-de-2009-2012-fase-1/legislacao-estadual-1/62-lei-13553-plano-estadual-de-gerenciamento-costeiro/file>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006**. Regulamenta a Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/index.php/visualizar-biblioteca/acoes/gerco/legislacao-estadual/85-decreto-estadual-5010-regulamenta-a-lei/file>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SANTOS, E. et al. (orgs.). **O Caminho das Águas em Salvador**: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes. Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010. 486 p. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Livros/caminhodasaguas.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SANTOS, J. C. **“Revitalização” da Área do Comércio em Salvador-BA**: a construção de consensos sobre requalificação de áreas centrais urbanas. 2007. 215 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19366>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SANTOS, L. Vendedores protestam contra a derrubada do Mercado do Peixe. **A Tarde**, 21 jul. 2015.

SANTOS, M. E.; GARRIDO, J. M. É doce viver do mar. **Periódico Veracidade**. Salvador: SEDHAM/PMS, v.1, n.1, p. 5-10, jul./set. 1991.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996. 141 p.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. 2. reimp. São Paulo: EDUSP, 2006. 384 p.

SANTOS, M. Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza. In: **Economia Espacial**: críticas e alternativas. 2. ed. 2. reimp. São Paulo: EDUSP, 2011. p. 13-40.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/Lei-Est.-N%C2%BA-10.019-de-3-de-Julho-de-1998.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SCHEINOWITZ, A. S. **O macroplanejamento da aglomeração de Salvador**. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, EGBA, 1998. 314 p.

SCHERER, M. E. G. et al. Gestão das Zonas Costeiras e as Políticas Públicas no Brasil: Um Diagnóstico. In: BARRAGÁN, J. M. (coord.). **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio**. Red Ibermar (CYTED): Cádiz, 2010. p. 291-330. Disponível em: <<http://hum117.uca.es/ibermar/Resultados%20y%20descargas/librodiagnosticoibermar>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

SCHERER, M. E. G. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, vol. 13, nº 1, p. 3-13. Portugal: APRH, 2013. Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-358_Scherer.pdf>. Acesso em: 01 out. 2015.

SCHERER, M. E. G.; ASMUS, M. L. Gestão Integrada de Áreas Litorais: Governança para os Serviços Ecosistêmicos das Costas e Oceanos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 38, agosto 2016. Paraná: UFPR, 2016.

SERPA, A. As audiências públicas do PDDU. **Portal A TARDE**, Opinião, 14 jul. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/opiniao/noticias/1697076-as-audiencias-publicas-do-pddu>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SECRETARIA aponta opção para comerciantes do Jd. de Alah. Da Redação, **Jornal A Tarde**, 18 fev. 2016. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1748076-secretaria-aponta-opcao-para-comerciantes-do-jd-de-alah>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SERRA, R. M. Denúncia e Discurso. **AMABARRA**, 2015. Disponível em: <<https://amabarra.wordpress.com/page/5/>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

SILVA, P. R. G.; RIVIERE D'ARC, H. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, vol. 30, nº 2, p. 44-70, mar./abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8096/6918>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

SILVA, B. A. W.; AZEVEDO, M. M.; MATOS, J. S. Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas Urbanas. **Revista VeraCidade**, ano I, nº 01, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v1/images/veracidade/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

SILVA, I. R. et al. Subsídios para a Gestão e o Aproveitamento do Espaço Costeiro na Península de Itapagipe, Salvador, Bahia. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, vol. 10, nº 4, p. 505-519, Portugal, APRH, 2010. Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-216_Silva.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2016.

SILVA, L. S. **A economia pesqueira artesanal no município de Salvador-BA**: da organização produtiva a comercialização nas colônias de pescadores. 2013. 103 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16344/1/SILVA,%20Leidisangela%20Santos%20da.%20A%20ECONOMIA%20PESQUEIRA%20ARTESANAL%20NO%20MUNIC%3%8DPIO%20DE%20SALVADOR-BA.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

- SILVA, Y. Obras de requalificação são retomadas na Ribeira. **A Tarde**, Notícias, 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/obras-de-requalificacao-sao-retomadas-na-ribeira-1610363>>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- SILVA, A. C. **Condicionantes e estratégias da gestão territorial no consórcio de desenvolvimento sustentável território portal do sertão**. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19302>>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- SOARES, A. M. C. Cidade revelada: pobreza urbana em Salvador-BA. **Geografias**, Artigos Científicos. Belo Horizonte, vol. 05, nº 1, p. 83-96, jan-jun, 2009. Disponível em: <<http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geografias/article/view/482>>. Acesso em: 27 out. 2016.
- SOUSA, A. N. **Orla Oceânica de Salvador: Um Mar de Representações**. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <http://www.posgeo.ufba.br/disserta%C3%A7oes/Andr%C3%A9%20Nunes_mestrado.pdf>. Acesso em: 02 out. 2015.
- SOUZA, E. B. **Uso público das praias: o caso de Salvador**. 2012. 119 f. Monografia (Graduação em Urbanismo) – Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.
- SOUZA, E. B. A Cooperação Intergovernamental no Planejamento e na Gestão da Orla Marítima de Salvador-Bahia: Conflitos e Desafios. In: II Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território - II CONGEO, 2016, Natal. **Anais do 2º CONGEO**, p. 738-755. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/iicongeo/anais-do-2-congeo/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.
- SOUZA, L. A. et al. **Laudo de Perícia sobre ocupação das áreas de costa no município de Salvador com empreendimentos com serviços de alimentação (atividades de bar e restaurante) na área de praias**. Salvador, 2007.
- SOUZA, L. A. **O Urbanismo na Interface do Turismo: Usos e apropriações especulativas do litoral da Bahia**. 2014. 442 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15156/1/O%20Urbanismo%20na%20Interface%20do%20Turismo%20-%20Luiz%20Antonio%20de%20Souza.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015.
- SOUZA, L. A. **Entrevista concedida ao Plano Salvador 500**. Salvador: FMLF, 2015. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>>. Acesso em: 02 dez. 2015.
- SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 556 p.
- SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 320 p.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Estatísticas dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 2010.
- TAGLIANI, C.R. A. **A mineração na porção média da Planície Costeira do Rio Grande do Sul: Estratégia para a gestão sob um enfoque de Gerenciamento Costeiro Integrado**. 2002. 272 f. Tese

(Doutorado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em:<<http://hdl.handle.net/10183/3274>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

TEIXEIRA, C. D. **Ação Civil Pública – Classe 7100**. Poder Judiciário; Justiça Federal; Seção Judiciária da Bahia. 13ª Vara Cível da Bahia. Salvador, 2015. Disponível em:<http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=319bc35f04872916f05ccad9649493cb&trf1_captcha=k8fg&enviar=Pesquisar&proc=200633000164250&secao=BA>. Acesso em: 08 out. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Consulta de Processos do 2º Grau. Portal de serviços. Disponível em:<<http://esaj.tjba.jus.br/cpo/sq/open.do>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. p. 75-103.

VOIVODIC, R. **Gestão Ambiental e Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil: uma análise do Projeto Orla em Cabo Frio – RJ**. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:<<http://objdig.ufrj.br/16/teses/680761.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

APÊNDICE A – Roteiro metodológico para análise dos planos/projetos (1970 a 2013)

- I. Esferas administrativas executoras;
- II. Governos, ideologias partidárias, modelo de gestão;
- III. Porção da orla marítima;
- IV. Principais objetivos/ações;
- V. Infraestrutura implementada (equipamentos, vias, parques, etc.);
- VI. Consideração aos aspectos ambientais, patrimoniais, paisagísticos, etc. (gestão integrada)
- VII. Atendimento à regulamentação existente: PNGC; Projeto Orla; cooperação; participação social (CF/88; Estatuto da Cidade, etc.) – observando-se o marco temporal destes;
- VIII. Integração com a legislação urbanística municipal;
- IX. Impactos/implicações/resultados

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista associações/representações de bairros

- 1) Nome, idade, escolaridade, profissão;
- 2) Quantas pessoas participam da associação? Todos participam regularmente?
- 3) Qual o nível de escolaridade e renda dos participantes?
- 4) A representação foi procurada pelo município antes de implementar o projeto? Em qual momento/etapa?
- 5) Como ocorreu a comunicação/divulgação das reuniões e do projeto para a população local (mídia, ppt, mapas, fotos)? A prefeitura distribuiu algum documento?
- 6) Compreendeu-se inteiramente a proposta? A linguagem utilizada foi adequada?
- 7) A prefeitura incorporou as sugestões ou forneceu justificativa sobre o porquê de não considerar alguma proposta?
- 8) Participaram pessoas de outros locais/bairros da cidade? Quais?
- 9) As intervenções realizadas e os equipamentos instalados foram satisfatórios? Atenderam a todas as demandas? Por quê?
- 10) O espaço público da orla em geral é satisfatório ou carente? Por quê?
- 11) A limpeza da orla e a qualidade das águas do mar são satisfatórias? O poder público precisa intervir para melhorar a poluição do mar e preservar as espécies marinhas?
- 12) Há conflitos com outros usos e atividades que careceriam de alguma intervenção por parte do poder público? Quais?
- 13) De maneira geral, quais as principais críticas ou elogios da comunidade local ao projeto?
- 14) Há alguma outra consideração que queira fazer sobre a orla de Salvador?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista estabelecimentos comerciais (bares e restaurantes)

- 1) Nome, idade, profissão;
- 2) Nome da instituição;
- 3) Como você soube do projeto que seria executado? Ocorreu antes ou depois da execução?
- 4) Teve acesso a este? Participou de alguma reunião de apresentação/discussão/proposição?
Onde?
- 5) Como ocorreu a comunicação/divulgação das reuniões e do projeto para a população local (mídia, ppt, mapas, fotos)?
- 6) Compreendeu-se inteiramente a proposta? A linguagem utilizada foi adequada?
- 7) A prefeitura incorporou as sugestões ou forneceu justificativa sobre o porquê de não considerar alguma proposta?
- 8) O projeto beneficiou, prejudicou ou não interferiu no desenvolvimento da atividade? Aumentou ou diminuiu a demanda dos usuários?
- 9) As intervenções foram satisfatórias ou poderia ser feito algo para melhorar o funcionamento do comércio e serviços na orla de Salvador? O que?
- 10) Há alguma outra consideração que queira fazer sobre o comércio e serviços na orla de Salvador?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista pescadores, mariscadores (colônia de pescadores)

- 1) Nome, idade, profissão;
- 2) Como você soube do projeto que seria executado? Ocorreu antes ou depois da execução?
- 3) Teve acesso a este? Participou de alguma reunião de apresentação/discussão/proposição?
Onde?
- 4) Como ocorreu a comunicação/divulgação das reuniões e do projeto para a população local (mídia, mapas, fotos)?
- 5) Compreendeu-se inteiramente a proposta? A linguagem utilizada foi adequada?
- 6) A prefeitura incorporou as sugestões ou forneceu justificativa sobre o porquê de não considerar alguma proposta?
- 7) Exerce a atividade há quanto tempo?
- 8) As espécies marinhas têm diminuído ao longo do tempo? As safras são satisfatórias? Qual seria o motivo? Poluição das águas, degradação do habitat?
- 9) Há conflitos com outros usos e atividades que careceriam de alguma intervenção por parte do poder público? Quais?
- 10) O projeto beneficia, prejudica ou não interfere na colônia dos pescadores?
- 11) As colônias de pescadores são de responsabilidade pública ou particular? Tem recebido alguma atenção por parte dos projetos?
- 12) Há quantos associados? (em caso de não ter a informação agora poderia pegar depois; contato)
- 13) Possuem regras de organização próprias?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista visitantes e usuários da orla (local)

- 1) Nome, idade, escolaridade, profissão;
- 2) Como você soube do projeto que seria executado? Ocorreu antes ou depois da execução?
- 3) Teve acesso a este? Participou de alguma reunião de apresentação/discussão/proposição?
Onde?
- 4) Como ocorreu a comunicação/divulgação das reuniões e do projeto para a população local (mídia, mapas, fotos)?
- 5) Compreendeu-se inteiramente a proposta? A linguagem utilizada foi adequada?
- 6) A prefeitura incorporou as sugestões ou forneceu justificativa sobre o porquê de não considerar alguma proposta?
- 7) As intervenções realizadas e os equipamentos instalados foram satisfatórios? Atenderam a todas as demandas? Por quê?
- 8) Há conflitos com outros usos e atividades que careceriam de alguma intervenção por parte do poder público? Quais?
- 9) Quais as praias de sua preferência na orla marítima de Salvador? Por quê?
- 10) Costuma visitar a orla e as praias da BTS/Subúrbio? Quais? Por quê?
- 11) A limpeza da orla e a qualidade das águas do mar são satisfatórias? O poder público precisa intervir para melhorar a poluição do mar e preservar as espécies marinhas?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista visitantes e usuários da orla (não local)

- 1) Nome, idade, escolaridade, profissão, bairro de origem;
- 2) As intervenções realizadas e os equipamentos instalados foram satisfatórios? Atenderam a todas as demanda? Por quê?
- 3) Há conflitos com outros usos e atividades que careceriam de alguma intervenção por parte do poder público? Quais?
- 4) Você que não reside nos bairros costeiros se sente parte do planejamento deste espaço? Gostaria de ser ouvido e de manifestar sua opinião sobre a orla?
- 5) Quais as praias de sua preferência na orla marítima de Salvador? Por quê?
- 6) Costuma visitar a orla e as praias da BTS/Subúrbio? Quais? Por quê?
- 7) A limpeza da orla e a qualidade das águas do mar são satisfatórias? O poder público precisa intervir para melhorar a poluição do mar e preservar as espécies marinhas?

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista vendedores ambulantes

- 1) Nome, idade, profissão; bairro;
- 2) O projeto beneficiou, prejudicou ou não interferiu no desenvolvimento da atividade?
- 3) A demanda dos usuários aumentou ou diminuiu?
- 4) O que é necessário para se ter o direito de exercer a atividade?
- 5) As intervenções foram satisfatórias ou poderia ser feito algo para melhorar o funcionamento do comércio e serviços na orla de Salvador?
- 6) Há alguma outra consideração que queira fazer sobre o comércio e serviços na orla de Salvador?

APÊNDICE H – Roteiro de entrevista CONDER

- 1) Nome, idade, formação, profissão, cargo e carreira neste órgão público;
- 2) O governo do estado planeja e/ou executa as ações na orla de Salvador através deste órgão?
- 3) Há um órgão específico do Estado responsável pela orla ou a competência é partilhada com outros órgãos da administração?
- 4) Existe cooperação com as demais esferas de governo? Se não há, por quais são motivos?
- 5) Existem recursos destinados especificamente para a orla no orçamento público? Qual a fonte?
- 6) Houve cooperação/convênio com o município no Projeto do Corredor Turístico Amaralina-Pituba-Armação, do mesmo período do Projeto das barracas de praia embargado?
- 7) As normas federais, estaduais e municipais incidentes sobre a orla são consideradas nas ações de planejamento e gestão? Há uma integração com as diretrizes do Plano Diretor, da Lei de uso e ordenamento do solo, etc.?
- 8) A prefeitura elaborou um escopo técnico conceitual (valorização do espaço público, etc.) a ser seguido para as intervenções na orla. O Estado segue alguma filosofia própria de atuação ou a da esfera municipal ou nenhuma?
- 9) A população tem fácil acesso às informações sobre projetos, normas e demais ações implementadas na orla?
- 10) A população é consultada e considerada nas ações de planejamento e gestão na orla?
- 11) Existem planos/programas de educação ambiental relacionados com os ambientes costeiros?
- 12) É realizado o licenciamento ambiental das obras executadas na orla? Por qual instituição?
- 13) A SPU concede/concedeu a autorização/outorga para a utilização dos terrenos da União?
- 14) O Projeto do Corredor Turístico Amaralina-Pituba-Armação também foi objeto da Ação Civil Pública assim como o da prefeitura?
- 15) Sobre os demais aspectos presentes no litoral, há algum problema que careça de intervenção?
- 16) O INEMA publica periodicamente um estudo da balneabilidade das praias. O Estado realiza alguma intervenção em decorrência disso em Salvador? E sobre os recursos marinhos (pescados e mariscos), a fauna e a flora, há alguma intervenção?
- 17) Existe alguma iniciativa para a implementação do Projeto Orla em Salvador?
- 18) O Estado está executando obras na Ribeira/Pedra Furada/Jardim de Alah.

APÊNDICE I – Roteiro de entrevista FMLF

- 1) Nome, idade, formação, profissão, cargo e carreira neste órgão público;
- 2) Existe cooperação com as demais esferas?
- 3) Se não há, quais são os motivos da ausência de cooperação? Político, econômico, cultural, falta de incentivos ou de outra ordem?
- 4) É possível planejar e gerir a orla sem as outras esferas de governo, dando conta de todos os problemas e situações presentes?
- 5) O município conhece o Projeto Orla seus pressupostos teóricos e metodológicos? Considera o desenho institucional deste projeto adequado?
- 6) Porque não se segue o Projeto Orla?
- 7) As normas municipais incidentes sobre a orla são consideradas nas ações de planejamento e gestão? Há uma integração entre as diretrizes do Plano Diretor, da Lei de uso e ordenamento do solo, da Política Municipal ambiental com os planos e projetos da orla?
- 8) Existem recursos destinados especificamente para a orla no orçamento público?
- 9) Existem recursos oriundos de repasses de outras esferas?
- 10) Existem recursos privados? De quais instituições?
- 11) Há um órgão/secretaria específico(a) da PMS responsável pela orla ou a competência é compartilhada com outros órgãos/secretarias da gestão?
- 12) Existe conhecimento suficiente sobre os ecossistemas costeiros municipais (físico-natural, socioeconômico, jurídico)? A PMS possui algum banco de informações?
- 13) Existe cooperação com as instituições geradoras de conhecimento técnico-científico? O município busca por estas informações?
- 14) A população tem fácil acesso às informações sobre projetos, normas e demais ações executadas na orla?
- 15) Existe licenciamento ambiental das obras na orla? É realizado por qual instituição?
- 16) Existem planos/programas de educação ambiental voltados para os ambientes costeiros?
- 17) A população é consultada e considerada nas ações de planejamento e gestão? Foi consultada no projeto da atual gestão?
- 18) Os objetivos/metastabelecidos foram atingidos satisfatoriamente?
- 19) Houve alguma avaliação por parte da gestão nesta primeira etapa para a realização de ajustes e aprimoramentos nas fases posteriores?

- 20) A orla atlântica recebeu na 1ª etapa mais recursos que a orla da BTS? Por qual motivo?
- 21) Havia uma obra na Ribeira em andamento ou paralisada pelo Governo do Estado. A prefeitura interviu no mesmo espaço, complementou o projeto do Estado ou não interviu?
- 22) Como foi tratada a questão dos vendedores ambulantes na orla pela Prefeitura?
- 23) Sobre os demais aspectos presentes no litoral, há algum problema que careça de intervenção?
- 24) Quanto à qualidade das águas, os recursos marinhos (pescados e mariscos), a fauna e flora, eles sofrem impactos que justifiquem alguma intervenção por parte da gestão municipal?
- 25) O INEMA publica periodicamente um estudo da balneabilidade das praias. O Município acompanha, realiza alguma intervenção na orla em decorrência disso?

APÊNDICE J – Roteiro de entrevista SECIS

- 1) Nome, idade, formação, profissão, cargo e carreira neste órgão público;
- 2) O município conhece o Projeto Orla seus pressupostos teóricos e metodológicos? Considera o desenho institucional deste projeto adequado? Porque não implementa este Projeto?
- 3) É sabido que foi elaborada uma minuta do PMGC. Foram realizados estudos específicos? Quais? O Estado não possui PEGC que orientaria os PMGC. Houve algum problema/dificuldade quanto a isso? Como esta lacuna foi suprimida?
- 4) Haverá quantas audiências públicas para contribuições da sociedade?
- 5) O município possui corpo técnico capacitado para o planejamento e a gestão costeiras?
- 6) Existe conhecimento suficiente sobre os ecossistemas costeiras municipais (físico-natural, socioeconômico, jurídico)? A PMS possui algum banco de dados e informações?
- 7) Existe cooperação com as instituições geradoras de conhecimento técnico-científico? O município busca por estas informações?
- 8) Existem planos/programas de educação ambiental voltados para os ambientes costeiras?
- 9) Sobre os demais aspectos presentes no litoral, considerando que este é um ambiente complexo, há algum outro problema que careça de intervenção?
- 10) Quanto à qualidade das águas, os recursos marinhos (pescados e mariscos), a fauna e flora, eles sofrem impactos que justifiquem uma intervenção por parte da gestão municipal?
- 11) O INEMA publica periodicamente um estudo da balneabilidade das praias. O Município acompanha ou realiza alguma intervenção na orla em decorrência disso?
- 12) Há alguma outra consideração que queira fazer sobre as questões ambientais ou sobre a orla de Salvador de maneira geral?

APÊNDICE K – Roteiro de entrevista SEMA

- 1) Nome, idade, formação, profissão, cargo e carreira neste órgão público;
- 2) Existe cooperação com as demais esferas de governo? Se não há, por quais são motivos?
- 3) Existem recursos destinados especificamente para a orla no orçamento público? Qual a fonte?
- 4) O governo do estado planeja e executa as ações na orla de Salvador através deste órgão?
- 5) Há um órgão específico do Estado responsável pela orla ou a competência é partilhada com outros órgãos da administração?
- 6) As normas federais, estaduais e municipais incidentes sobre a orla são consideradas nas ações de planejamento e gestão? Há uma integração com as diretrizes do Plano Diretor, da Lei de uso e ordenamento do solo, etc.?
- 7) A população tem fácil acesso às informações sobre projetos, normas e demais ações implementadas na orla?
- 8) A população é consultada e considerada nas ações de planejamento e gestão?
- 9) Este órgão participa do licenciamento ambiental das obras na orla de Salvador?
- 10) Existem planos/programas de educação ambiental relacionados com os ambientes costeiros?
- 11) O estado possui ZEEC? Quando foi elaborado e o prazo de elaboração?
- 12) As estratégias ou políticas de planejamento e gestão costeiros do governo estadual são definidas neste órgão? Se não, por qual órgão estadual?
- 13) O município buscou a adesão ao Projeto em 2005, como isso ocorreu?
- 14) A Comissão Técnica Estadual tem um papel importante na articulação com os municípios. Esta articulação com o município de Salvador tem funcionado de maneira satisfatória?

APÊNDICE L – Roteiro de entrevista SPU

- 1) Nome, idade, formação, profissão, cargo e carreira neste órgão público;
- 2) A SPU tem sido consultada pelos entes subnacionais (Município e Estado) para autorização das ações destes entes nas áreas de domínio da União na Orla Marítima em Salvador?
- 3) Quanto a este projeto atual da prefeitura houve alguma atuação da SPU no licenciamento ou avaliação do projeto para evitar os mesmos problemas anteriores que afetaram a orla de Salvador, assim como para evitar mais judicializações? Qual foi o pressuposto/modelo de uso defendido pela SPU?
- 4) Há alguma fiscalização deste órgão quanto às ações/atividades dos entes subnacionais nas áreas de domínio da União na Orla Marítima de Salvador?
- 5) Como ocorreu a tentativa de implementação do Projeto Orla em Salvador? A SPU participou do processo em algum momento? Possui algum registro/documento/ata, etc.?
- 6) Há alguma outra consideração que queira fazer sobre o planejamento e gerenciamento costeiro em Salvador?

APÊNDICE M – Trechos da 1ª etapa do Projeto de Requalificação da Orla de Salvador - 2013

Nº	Trecho	Investimento (R\$)	Fonte do recurso	Previsão de conclusão	Conclusão	Extensão (km)
1	São Tomé de Paripe	3.000.000,00	PMS	Março/2014	Outubro/2014	1,2
2	Tubarão	5.000.000,00	PMS	Março/2014	Outubro/2014	1,2
3	Ribeira	9.000.000,00	PMS	Dezembro/2013	Dezembro/2015	1,6
4	Barra (1ª etapa)	62.000.000,00	PMS/emenda parlamentar	Junho/2014	Agosto/2014	2,0
5	Jardim de Alah	3.800.000,00	PMS	Abril/2014	Novembro /2015	1,3
6	Rio Vermelho (1ª etapa)	70.666.987,37*	PMS	Março/2014	Janeiro/2016	1,7
7	Boca do Rio	4.000.000,00	PPP	Setembro / 2013	Outubro/2013	1,0
8	Piatã	10.165.963,53	PMS	Maio / 2014	Outubro/2015	1,5
9	Itapuã	9.317.312,59	PMS	Maio / 2014	Outubro/2015	1,5
	Total	176.950.263,49**				13

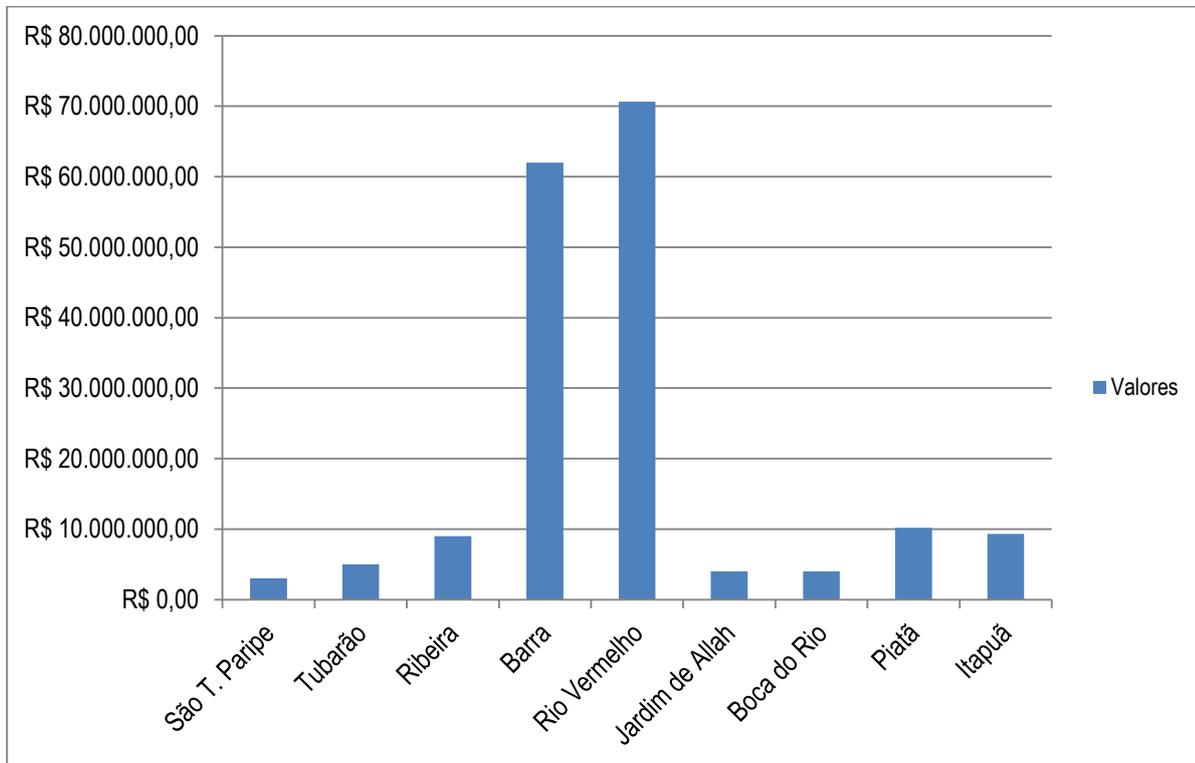
Fonte: AGEKOM/CORREIO/ORLA SALVADOR/DOM/SALVADOR, 2013d; Google Earth. Elaboração própria.

* Não se obteve informação se o projeto do Mercado do Peixe que custou R\$ 3,2 milhões está incluso neste valor.

** O valor total gasto declarado pela gestão para estes nove trechos foi de R\$ 188.000.000,00. Entretanto, a soma dos valores de cada trecho, encontrados individualmente, totalizou um valor menor.

APÊNDICE N – Quiosques em construção na orla da Ribeira

Fonte: arquivo pessoal, 2017.

APÊNDICE O – Valores gastos nos trechos da 1ª etapa da requalificação da Orla de Salvador

Fonte: AGEKOM/CORREIO/ORLA SALVADOR/DOM/SALVADOR, 2013d. Elaboração própria.