

Regulação de conflitos socioambientais: efluentes do complexo Costa de Sauípe – BA

Socio-environmental conflicts regulation: liquid effluents of Coast of Sauipe tourist complex – BA

José Célio Silveira Andrade*
Maria Teresa Franco Ribeiro**
Maria de Fátima Barbosa Góes***
Emiliana da Costa Vargens****

Resumo

O objetivo deste trabalho foi analisar o processo de regulação de conflitos socioambientais à luz da abordagem teórica institucionalista, particularmente no que diz respeito ao tratamento/descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo Complexo Turístico Costa de Sauípe, localizado na Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte da Bahia (APA-LN). Para alcançar este objetivo, utilizou-se da estratégia metodológica intitulada "estudo de caso". Constatou-se que o Sistema de Esgotamento Sanitário para tratamento e descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo Complexo Costa de Sauípe não prognosticou a elaboração de Estudo Prévio/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e foi iniciado sem o prévio processo de Licenciamento Ambiental. Espera-se que o artigo contribua para a discussão dos desafios envolvidos na construção da sustentabilidade e para subsidiar a formulação de políticas de intervenção dos diversos atores envolvidos com a gestão da APA-LN.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais; Complexo Turístico Costa de Sauípe; Litoral Norte da Bahia; Efluentes líquidos; Sustentabilidade.

• Artigo recebido em 31/4/2004 e aprovado para publicação em 30/10/2004.

* Professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EUFBA); Professor permanente do Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA). e-mail: celiosa@ufba.br

** Professora adjunta da EUFBA e Professora permanente do NPGA.

*** Professora da Unifacs e pesquisadora do NPGA; Coordenadora do Curso de Administração Hoteleira da Unifacs.

**** Professora das Faculdades Jorge Amado e pesquisadora do NPGA.

Na segunda metade do século XIX, o meio ambiente surgiu como um campo do conhecimento dedicado ao estudo da economia da natureza ou das relações dos seres vivos com os meios em que vivem. Problematizando a questão ambiental através do uso da equação recurso-escassez, essa vertente atribuiu aos elementos da natureza uma utilização econômica e coloca o controle e a proteção dos recursos naturais como a principal via de resolução dos problemas ambientais. Entretanto, segundo Scotto e Limoncic (1997), os trabalhos sobre o meio ambiente foram, aos poucos, aproximando-se das Ciências Sociais, fazendo emergir algumas linhas de pensamento ecológico social que procuram advogar que a gestão de relações sociais contraditórias também é fator determinante para a definição dos diferentes modos de uso e apropriação dos recursos naturais. Para defender esse argumento, tais vias lançam seu olhar sobre os atores que estão envolvidos com o uso e a gestão dos recursos naturais, como também sobre os processos decisórios e as correlações de força que configuram cada situação-problema socioambiental (IBASE, 1997).

Essa ótica considera a gestão do meio ambiente como resultante da participação de atores sociais, da construção de sujeitos coletivos, da constante composição, oposição e negociação entre interesses individuais e coletivos em torno da apropriação dos bens naturais.

Nesses termos, o meio ambiente constitui-se, teoricamente, em recursos da natureza não passíveis de apropriação individual, já que deles depende, direta ou indiretamente, o bem-estar da sociedade. Por causa disso, definem-se esses recursos naturais como bens de uso comum. Entretanto, em razão dos múltiplos jogos de interesse, no seio da sociedade, que muitas vezes vão de encontro a idéia de bem coletivo, os recursos naturais passam a ser objeto de apropriação privada e uso diversos. Assim, torna-se necessário reconhecer o meio ambiente como um campo de tensão permanente entre interesses individuais e coletivos.

Segundo Scotto e Limonic (1997), os primeiros podem ser caracterizados como aqueles que orientam ações e práticas nas quais prevalece a lógica do uso privado dos bens públicos. Esse modo de uso dos recursos naturais pode acarretar danos ao meio ambiente, afetando sua disponibilidade para outros segmentos da sociedade e incorrendo em prejuízos ao uso comum dos bens públicos em questão. Pode-se afirmar que todos os problemas socioambientais são formas de conflitos sociais entre interesses individuais e coletivos, envolvendo a relação natureza-sociedade. Assim, travam-se, em torno de problemas socioambientais, confrontos entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum, seguindo lógicas próprias a cada um deles.

Para esses mesmos autores, a área de interseção desse processo depende, essencialmente, de alguma forma de entendimento, de acordos entre as partes, visando definir, por exemplo, o que é público e o que é privado, o que pode ser feito individualmente e o que deve ser respeitado pela coletividade. Isso não se dá de maneira automática, mas com base em negociações. Para tal, é necessário identificar os problemas socioambientais percebidos pelas organizações e pelos atores envolvidos em situações conflituosas.

Este artigo discorre sobre uma pesquisa que trata da regulação de conflitos socioambientais na área de influência do Complexo Turístico Costa de Sauípe, localizado na Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte da Bahia (APA-LN). Constatada a pouca exploração empírica e a análise teórica da regulação de conflitos socioambientais (considerada uma lacuna na literatura sobre gestão social e ambiental), optou-se por um referencial institucionalista que possibilitasse a leitura do processo de construção de mecanismos de regulação desses conflitos com base nas estratégias individuais e coletivas dos atores envolvidos em situações específicas.

O objetivo deste trabalho de pesquisa foi analisar o processo de regulação de conflitos socioambientais à luz da abordagem teórica institucionalista, particularmente no que diz respeito ao descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo referido complexo turístico. Espera-se que o artigo contribua para a discussão dos desafios envolvidos na construção da sustentabilidade e possa subsidiar a formulação de políticas de intervenção dos diversos atores envolvidos com a gestão da APA-LN.

METODOLOGIA

Para alcançar este objetivo, utilizou-se da estratégia metodológica intitulada "estudo de caso" e dos seguintes instrumentos de coleta de dados:

- análise de documentos: foram analisados os conteúdos de documentos institucionais (Programa de Desenvolvimento Sustentável da APA-LN, EIA/Rima e Solicitação de Alvará do Empreendimento etc.); legislações pertinentes (Resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepram), Licenças Ambientais, etc.); processos do Ministério Público Estadual (Ação Civil Pública (ACP), Medida Cautelar, Mandado de Segurança etc.) e artigos de jornais de grande circulação;
- entrevistas semi-estruturadas: foram realizadas entrevistas gravadas com aproximadamente 12 informantes-chave, quais sejam: gerente da Construtora Norberto Odebrecht (CNO), responsável pela elaboração do projeto inicial do empreendimento, coordenador do EIA/Rima do Empreendimento, coordenador de Comunicação e Divulgação do Germen – ONG Ambientalista, gerente de Obras da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (EMBA-SA), promotoras de Justiça do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, diretor de Operações de Sauípe S.A., gerente socioambiental de Sauípe S.A., coordenadora do Programa de Desenvolvimento Sustentável da APA-LN, coordenadora do Diagnóstico Socioambiental da APA-LN, líderes comunitários etc.). Esses informantes foram selecionados por ser considerados atores envolvidos no processo de regulação de conflitos socioambientais referente ao tratamento/descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo Complexo Turístico Costa de Sauípe;
- observação não-participante: foram realizadas várias pesquisas de campo, entre outubro de 2002 e junho de 2003, durante as quais todas as observações da equipe de pesquisadores foram devidamente registradas (através de diários, fotos etc.) e posteriormente tratadas e sistematizadas.

Os dados coletados durante a análise de conteúdo dos documentos pesquisados, as entrevistas realizadas com informantes-chave e as observações registradas no diário de pesquisa de campo foram confrontados mediante a técnica de "triangulação de dados". A utilização desses procedimentos metodológicos permitiu a verificação dos critérios de coerência e consistência dos dados coletados.

Marco teórico de referência

A abordagem sociológica das Lógicas de Ação, pertencente ao referencial teórico institucionalista, é um constructo analítico resultante da articulação entre correntes, em princípio autônomas, que têm sua origem na sociologia das organizações francesa, tais como a Análise Estratégica de Crozier e Friedberg (1977), as Economias de Grandeza de Boltanski e Thévenot (1991) e a Sociologia da Tradução (CALLON *apud* AMBLARD *et al.*, 1996). Ao tentar reconciliar esses diferentes

olhares, propondo a mobilização simultânea ou sucessiva, mas sempre articulada, de conceitos, noções e paradigmas pensados *a priori* separadamente, a abordagem das Lógicas de Ação sugere a investigação dos fenômenos intra e interorganizacionais com base em uma construção teórica híbrida e multipolar, que incorpora, ao processo de formação de estratégias organizacionais, as noções de "poder", "conflito", "atores estratégicos", "cooperação", "regras", "convenções", "tradução" e "acordos".

Assim, segundo a abordagem das Lógicas de Ação, não é possível analisar o comportamento do ator estratégico descontextualizado da situação que o envolve (AMBLARD *et al.*, 1996). Essa abordagem pressupõe justamente a simbiose: ator estratégico + situação-problema = lógica de ação. Admitindo como premissa que as interações entre atores estratégicos não ocorrem no vácuo e não são sempre guiadas por interesses individuais, a abordagem das Lógicas de Ação assume a existência do binômio conflito/cooperação durante o processo de formação de estratégias por meio dos jogos entre atores estratégicos. A análise estratégica de Crozier e Friedberg (1977) baseia-se em autores da escola cognitiva, ao admitir que a capacidade de ação dos atores repousa, entre outras limitações, principalmente, no princípio da racionalidade limitada. Para alcançar os seus fins, o ator estratégico calcula; porém o faz num quadro de racionalidade limitada.

Constata-se que, em dada situação, os atores não escolhem sempre a melhor estratégia, mas um arranjo satisfatório, que atenda aos seus interesses, em função de seu grau limitado de processamento da informação e de sua capacidade restrita de ação graças à sua percepção incompleta e imperfeita do contexto ambiental. Portanto, pode-se considerar que os atores entram nos jogos de poder para, através do conflito, obter a cooperação. As relações de poder são, então, dinâmicas, recíprocas e sempre negociadas em função de uma solução balanceada entre conflito/cooperação, mediante a formação de estratégias mistas.

Crozier e Friedberg (1977) enfatizam a concepção da estratégia organizacional como processo socialmente construído e, ao mesmo tempo, produto multifacetado de um conjunto de inter-relações entre atores, em cuja formação os jogos de poder estariam sempre evidenciados. Entretanto, a análise estratégica desses autores não avança na questão dos modos de regulação do conflito ou das condições de produção de acordos e compromissos entre os atores. A abordagem das Economias de Grandeza (BOLTANSKI; THEVENOT, 1991) apresenta os argumentos que podem preencher, parcialmente, essa lacuna, ao se debruçar sobre os modos institucionais de regulação.

Fundada sobre a problemática da abordagem sociológica das convenções e considerada como uma das precursoras da corrente francesa denominada "Economia das Convenções", ao mesmo tempo, revestida de viés fortemente cognitivo,

essa perspectiva teórica interessa-se pelos modos de regulação de conflitos entre atores estratégicos, mediante a produção de acordos justificados e legítimos e a análise das modalidades por meio das quais esses atores encontram modos de cooperar no conflito, apesar de possuírem interesses, em princípio, divergentes. Segundo seus autores, para que ocorra essa regulação, é preciso que sejam estabelecidas convenções entre os atores envolvidos. O cerne da problemática da Escola das Convenções, em geral, e das Economias de Grandeza, em particular, reside na reflexão sobre a produção de acordos e sobre a coordenação de atores envolvidos em situações de conflito-cooperação.

Resta saber como essas convenções são elaboradas, sobre quais referências apóiam-se e por meio de quais elementos podem ser concretizadas. A abordagem das Economias ou Mundos de Grandeza (BOLTANSKI; THEVENOT, 1991) parece contribuir para a resposta, ao apresentar como pressuposto o raciocínio de que a identificação dos princípios de legitimidade ou do tipo de racionalidade que caracteriza os "mundos" aos quais pertencem os atores constitui uma fase necessária à negociação de conflitos, à produção de regras e à construção de acordos. Para Boltanski e Thévenot (1991), não é possível obter a coordenação entre atores que permanecem imersos apenas na lógica de ação de seu respectivo mundo, posto que diferentes mundos mobilizam diferentes grandezas ou sistemas de legitimação. Para regular o conflito, os fundamentos do acordo não podem ser buscados nas formas ou objetos sociais relativos aos atores tomados isoladamente. Ao contrário, tais fundamentos devem ser tecidos valendo-se do encontro ou da zona de interseção observada entre as diferentes racionalidades em jogo. Tal clarificação só é tornada possível quando as diferentes lógicas ou racionalidades em jogo são «traduzidas», na medida do possível, na linguagem umas das outras.

O princípio da tradução de Callon e Latour (1991) figura como o elemento final que vai permitir a decodificação das diferentes Lógicas de Ação dos atores estratégicos, em elementos comuns, possibilitando o surgimento dos mecanismos de produção de acordos, ou emergência de zonas de cooperação, no conflito. Traduzir aqui significa tornar inteligível para o portador de uma Lógica de Ação "A", um enunciado a priori não inteligível produzido pelo portador de outra Lógica de Ação "B", numa operação que permita "estabelecer um elo de inteligibilidade entre partes heterogêneas" (CALLON; LATOUR, 1991). Assim, a tradução é o movimento que promove a convergência de interesses, (re)conciliando enunciados e propósitos aparentemente incompatíveis e tornando possível a articulação de espaços de negociação e compromissos, entre os atores, em princípio, conflitantes.

Modelo conceitual de análise

Para a compreensão do fenômeno de construção de mecanismos político-institucionais de regulação, este artigo se utiliza de um modelo conceitual de análise que emergiu do referencial institucionalista. Assim sendo, tal modelo estruturado, apresentado no Quadro 1, é resultante da sistematização dos pressupostos teóricos que foram escolhidos para operacionalizar o padrão analítico da regulação de conflitos socioambientais.

Quadro 1. Processo de construção de mecanismos político-institucionais de regulação

Fase I: Contextualização das situações-problema socioambientais
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconstituição histórica das situações-problema. 2. Identificação dos principais atores envolvidos. 3. Verificação do que cada um dos atores percebe como problema. 4. Identificação dos elementos ambientais, objetos do conflito, e seus diferentes modos de apropriação social. 5. Mapeamento dos interesses e objetivos cristalizados em torno do conflito.
Fase II: Caracterização do arcabouço político-institucional de regulação
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificação dos sistemas de regras de controle e modos de regulação privilegiados pelos atores. 2. Tradução das Lógicas de Ação e dos princípios de argumentação adotados pelos atores. 3. Verificação da evolução do nível e do tipo de organização decorrente do conflito. 4. Reconstituição das diferentes redes interorganizacionais de representação de interesses. 5. Reconhecimento dos objetos-chave utilizados por cada uma das redes como formas de ação e de confronto.
Fase III: Análise do processo de regulação das situações-problema socioambientais
<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigação da estrutura de correlação de forças, em jogo, através de políticas de aliança e barganha. 2. Construção das estratégias de ação dos atores para a gestão do conflito. 3. Verificação dos papéis dos atores no processo de mediação e regulação do conflito. 4. Busca da cooperação, entre as partes em conflito, através da negociação de acordos e compromissos. 5. Balanço entre conflito/cooperação dos acordos extraídos.

Fonte: ANDRADE (2000).

Unidade de análise da pesquisa

O primeiro passo na delimitação da unidade de análise deste trabalho foi identificar as principais mudanças institucionais e intervenções governamentais e empresariais, no setor de turismo, realizadas recentemente no Litoral Norte do Estado da Bahia, que estabelecessem diferentes formas históricas de ocupação e organização social dos ecossistemas dessa região.

Dada a sua abrangência, delimitada pelos limites geográficos oficiais da Área de Proteção Ambiental Litoral Norte (APA-LN), assim como das suas problemáticas socioambientais específicas, optou-se por restringir espacialmente essa uni-

dade para a realização dos diagnósticos desta pesquisa. Portanto, para a demarcação dessa região, foram utilizados critérios geográficos, fitoecológicos e socioeconômicos.

Chegou-se, assim, a uma unidade de análise compreendida pela área de influência direta do Projeto Costa do Sauípe, principal investimento empresarial da indústria do turismo, realizado na APA-LN, entre 1990-2000. A área de influência direta do Projeto Costa do Sauípe (Fig. 1) compreende tanto localidades pertencentes ao município de Mata de São João (Santo Antônio, Diogo, Areal, Curralinho e Vila Sauípe) quanto povoados localizados no município de Entre Rios (Porto Sauípe e Canoas).

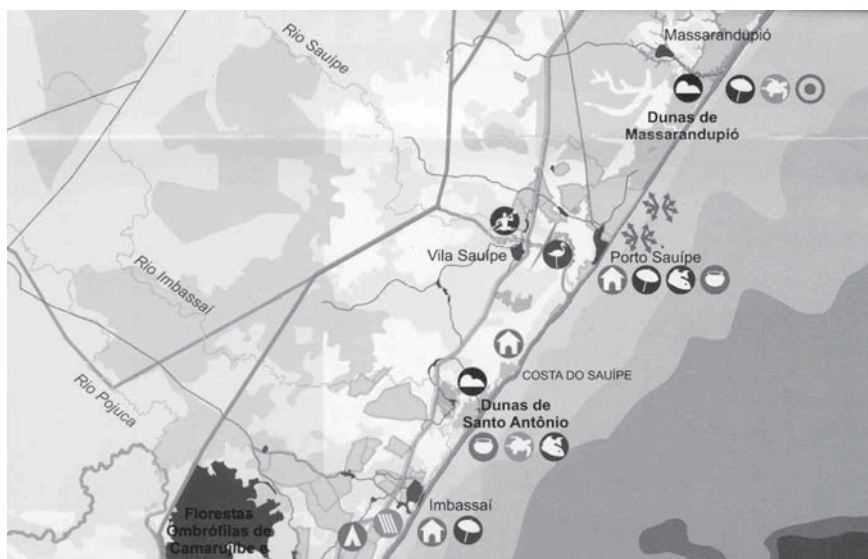


Figura 1. Unidade de análise da pesquisa: Área de Influência do Complexo Costa de Sauípe (CONDER, 2001).

O propósito foi recortar uma unidade de análise na qual coexistissem atividades modernas – relacionadas a empreendimentos turísticos internacionais – com atividades tradicionais, baseadas no uso direto da biodiversidade da mata atlântica. Na unidade de análise recortada, a diversidade social está intrinsecamente articulada à biodiversidade natural. A proteção do meio ambiente é somente uma dimensão de análise; a outra seria a preservação da diversidade cultural.

APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na pesquisa de campo, identificou-se que uma das relações de conflito socioambiental na área de influência do Complexo Costa de Sauípe diz respeito ao

descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo referido complexo turístico. Nesta seção, descreve-se e analisa-se essa situação-problema socioambiental à luz do modelo conceitual de análise apresentado anteriormente no Quadro 1.

Caracterização da APA-LN

Até a década de 1970, com um processo lento de ocupação e uma base econômica consolidada em torno da agricultura de subsistência e de atividades extrativistas de produtos vegetais e animais, o Litoral Norte da Bahia não tinha sofrido grandes mudanças socioeconômicas. No entanto, a partir das três últimas décadas, vem-se observando modificações fundamentais na estrutura produtiva e fundiária da região com a introdução de novas atividades econômicas, vinculadas, principalmente, ao segmento do turismo.

A nova concepção do turismo, como a alternativa mais adequada para o desenvolvimento sustentável dessa região demandou, nos anos 1990, por parte das agências governamentais, a realização de atividades de planejamento integrado. Assim, com os objetivos de promover o desenvolvimento dessa região, induzir a parceria com o setor privado, dotar a região de infra-estrutura básica e de transportes, valorizar a base de recursos naturais e culturais disponíveis, desenvolver centros turísticos integrados e incentivar o surgimento de outras alternativas econômicas complementares, foi concebido o Programa Governamental de Desenvolvimento Turístico da Bahia (Prodetur – Bahia). Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)/Banco do Nordeste (BN) e coordenado pela Superintendência de Desenvolvimento Turístico do Estado da Bahia (Sudetur), ligada à Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia (SCT), esse programa previa o desenvolvimento do turismo em zonas economicamente deprimidas – mas com vocação e potencial para tal – e sem atividade econômica relevante, à exceção da pesca artesanal e do extrativismo. Havia uma preocupação em definir como preservar áreas excepcionais ao turismo para que, à medida que esse fosse se desenvolvendo, não impactassem de maneira desordenada as características socioambientais dos ecossistemas das regiões. Entretanto, estudos mostram que as ações empreendidas no âmbito do Prodetur – Bahia – referência para o modelo de desenvolvimento da região (construção da BA-099, implantação de complexos turístico-hoteleiros ao longo da Costa dos Coqueiros, etc.) – contribuíram, entre outros impactos socioambientais, para dificultar o acesso das populações tradicionais aos recursos naturais, a exemplo da palha de piaçava.

A Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte do Estado da Bahia (APA-LN) – que abrange cinco municípios (Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra) –, foi criada em 17 de março de 1992, pelo Decreto Estadual 1.046/92,

para ser uma das estratégias de conservação ambiental do Prodetur – Bahia, tendo em vista a necessidade de preservar os recursos naturais e culturais ali existentes, pressionados pela construção dos 142 quilômetros da BA-099, conhecida como Linha Verde (OLIVEIRA, 2000). Na mesma data da criação da APA-LN, o processo de licitação para a construção da Linha Verde foi iniciado e, em 1993, a sua conclusão possibilitou o acesso a uma região até então relativamente preservada em seus recursos naturais e paisagísticos, como em suas tradições culturais, sociais e arquitetônicas.

Visando reduzir os impactos ambientais negativos ao longo da APA-LN e estabelecer diretrizes para uma ocupação compatível com a diversidade e a fragilidade dos ecossistemas existentes, foi aprovado, em 1995, o Plano de Manejo da APA-LN por meio da Resolução CEPRAM 1.040/95, tendo como órgão gestor o Centro de Recursos Ambientais (CRA), agência governamental de controle ambiental do Estado da Bahia. Esse Plano, coordenado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), apresenta restrições ao uso do solo estipuladas de acordo com o Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) da APA-LN. Nesse zoneamento, foram estabelecidas sete zonas agrupadas nas seguintes categorias: preservação (zona de vida silvestre), conservação (zona de manejo especial) e uso sustentado (zonas de agricultura, urbanização, expansão urbana, ocupação rarefeita e turismo).

Durante cinco anos de trabalho, por um Convênio de Cooperação Técnica assinado com o governo britânico, realizou-se o Programa de Planejamento e Gestão Ambiental (PPGA) da APA-LN, baseado na metodologia intitulada Diagnóstico Rápido Participativo (DRP). Esse programa envolveu o CRA, a Conder, a Universidade Salvador (Unifacs), a Sudetur, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Bahia (Derba), as cinco prefeituras municipais localizadas no âmbito da APA-LN, além do Department for International Development do Reino Unido (DFID), mediante a parceria WS Atkins International Limited e Natural Resources International (NRI). Em 2001, como resultado do PPGA, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Sustentável (Prodesu) da APA-LN (CONDER, 2001).

Perfil do empreendimento Projeto Costa do Sauípe

Considerado o maior pólo de turismo, lazer e negócios da América do Sul, o empreendimento Projeto Costa do Sauípe foi concebido na década de 1990. Distante aproximadamente 76 km do Aeroporto de Salvador, através da BA-099 (Linha Verde), envolve uma área de aproximadamente 1.755 ha da Fazenda Sauípe, de propriedade da Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNO), localizada no município baiano de Mata de São João. Situado no interior da APA-LN, esse em-

preendimento integra o Centro Turístico Forte-Sauípe, localizado na Zona Turística Litorânea denominada de Costa dos Coqueiros.

A Fazenda Sauípe, em cujo interior foi implantado o Projeto Costa do Sauípe, caracterizava-se pelo predomínio de atividades agropecuárias tradicionais, mediante o uso direto de recursos naturais, como: cultivo de coco e pupunha, coleta de frutos (mangaba, manga, caju; etc.), extrativismo de piaçava, além de pesca e mariscagem artesanais. A área é bem provida de recursos hídricos, caracterizados pelos rios Sauípe e Santo Antônio e pelos mananciais de dois sistemas aquíferos subterrâneos. Além de maciços representativos da mata atlântica em vários estágios de regeneração, existem ecossistemas associados às formações vegetais desse bioma, tais como: restingas, manguezais, brejos, etc.

O Costa do Sauípe é um projeto turístico-hoteleiro, com prazo de 20 anos para a implantação da sua última etapa, voltado para os mercados turísticos nacional e internacional. A sua propriedade é dividida entre a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), que detém 96,7% do empreendimento, e a CNO, detentora dos 3,3% restantes. O projeto inicial prevê a disponibilização de aproximadamente 65.366 leitos, através da construção de 62 hotéis com padrões de conforto 3 a 5 estrelas, 60 pequenas pousadas, com no máximo 50 quartos, 4 *campings*, além de centros de convenções, casas comerciais, restaurantes, equipamentos esportivos, culturais, de entretenimento e lazer (CARNEIRO, 2001).

Com obras de infra-estrutura básica dotadas pelo governo do Estado da Bahia, a primeira etapa do Projeto Costa do Sauípe foi inaugurada em outubro de 2000. Esta etapa é compreendida por 5 hotéis com nível internacional, 6 pousadas temáticas, restaurantes, estrutura poliesportiva e um centro de entretenimento, o que representou investimento de R\$ 250 milhões.

Perfil dos principais atores envolvidos no conflito socioambiental

A Liga de Entidades Ambientistas da Bahia (Ligambiente) é uma organização fundada em 1997 que congrega cerca de 30 ONGs ambientalistas sediadas em território baiano. Atualmente, possui representação no Cepram por meio de quatro dos cinco conselheiros representantes de entidades ambientalistas: Grupo de Recomposição Ambiental (Germen) de Salvador, Associação Cultural Arte e Ecologia (Ascae) de Santa Cruz Cabrália, Grupo de Resistência às Agressões ao Meio Ambiente (Gramma) de Itabuna e Grupo Ecológico e Humanista Papamel (Papamel) de Ipiaú.

A Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa) é uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do governo do Estado da Bahia, que tem por objetivo principal a prestação de serviço público no âmbito do saneamento básico.

O Centro de Recursos Ambientais (CRA) é uma autarquia vinculada à Secreta-

ria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do governo do Estado da Bahia. É o órgão executor da Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira. O CRA tem poder de polícia administrativa, que tanto fiscaliza o meio ambiente como cria ou altera as normas ambientais, sempre submetidas à aprovação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam).

A Construtora Norberto Odebrecht (CNO) foi fundada em 1945, sendo a empresa que deu origem à Organização Odebrecht, atuante nas áreas de Engenharia e Construção e Química e Petroquímica e com participação nos setores de infraestrutura e serviços públicos. Possui mais de 36 mil funcionários em países da América do Sul, da América do Norte, da África e da Europa.

O Ministério Público (MP) define-se como órgão constitucional autônomo, incumbido de zelar pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático. Não deve subordinação a nenhum dos três Poderes, cumprindo as funções de controle e promoção ativa de interesses protegidos pelo direito positivo. Para exercer essas relevantes funções públicas, os membros da instituição gozam de prerrogativas de independência funcional equiparadas às dos membros da magistratura. O Ministério Público do Estado da Bahia é chefiado pelo Procurador-Geral de Justiça, contando, em Salvador, com quatro Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do Meio Ambiente (Ceama).

Análise do processo de regulação da situação-problema/conflito socioambiental

Nesta seção, analisa-se o processo de regulação político-institucional da situação-problema, caracterizada pela mudança do projeto original do esgotamento sanitário do Complexo Costa do Sauípe, e o conflito socioambiental decorrente dessa situação, que desencadeou a construção de estratégias de ação por parte dos atores sociais envolvidos.

O projeto do esgotamento sanitário do complexo Costa do Sauípe

Em 1995, o empreendimento Projeto Costa do Sauípe, para obtenção das licenças ambientais pelo Cepam, foi alvo de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), realizados pela Empresa de Consultoria e Planejamento Ambiental (Ecoplam). O projeto do empreendimento, alvo do EIA/Rima, estabelecia sob responsabilidade da CNO, a construção de Estações de Tratamento de Água (ETA) e de Efluentes (ETE), as quais foram licenciadas junto com o empreendimento Complexo Sauípe, conforme condicionantes V, VI e XVI da sua Licença de Implantação (Resolução Cepam n. 1.326, de 19 de dezembro de 1996).

Do ponto de vista do esgotamento sanitário, a estratégia adotada pelo projeto do empreendimento foi a descentralização do tratamento, com 97 Digestores Anaeróbicos de Fluxo Ascendente (Dafas), um para cada hotel ou pousada, com posterior condução dos efluentes para duas Estações de Tratamento Aeróbico de Esgoto com Lodo Ativado (ETEs), seguida de desinfecção e disposição, por infiltração natural a jusante, no rio Sauípe. Assim, a opção adotada pela CNO previa, no âmbito de cada unidade hoteleira, tratamento do esgoto sanitário do tipo Dafa, no qual seria alcançada uma redução da carga orgânica em 85% da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO). Posteriormente haveria tratamento aeróbico em dois sistemas de lodo ativado dos efluentes dos Dafas, onde o nível de tratamento atingiria 90% a 95% de DBO (ECOPLAM, 1995). Segundo a Solicitação de Alvará do Complexo Sauípe para a Prefeitura de Mata de São João,

a boa qualidade do efluente possibilitaria sua utilização como água de irrigação, em particular nos campos de golfe. A demanda de água para irrigação representa uma fração significativa da demanda de água para os hotéis. Deste modo, o reuso do efluente não somente é uma opção ambientalmente correta, mas também representa uma medida de contenção de custos operacionais. (SÁ; MOTA, 1996, p. 60)

A mudança na concepção do Projeto de Esgotamento Sanitário de Costa do Sauípe

Em 1997, num contexto de acirrada disputa regional por investimentos, o Projeto Costa do Sauípe foi modificado na sua concepção original, mediante negociação de interesses entre o governo do Estado da Bahia e a CNO. O governo, além de dotar o empreendimento de diversas outras obras de infra-estrutura, resolveu também passar a assumir, por meio da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa), a implantação de toda a infra-estrutura de saneamento necessária ao funcionamento do Complexo Sauípe. Mudou-se a responsabilidade (de CNO para a Embasa) e a concepção do projeto (de descentralizado e eco-eficiente para centralizado e "final de tubo"), no que se referia à implantação das ETA/ETE do Complexo. Assim, a CNO (empreendedor privado) desonerou-se do custo da internalização de uma externalidade negativa causada pelo seu empreendimento (geração de esgotos sanitários). Já o governo do Estado da Bahia (poder público estatal), através da Embasa, responsabilizou-se pelo custo social, repassado pelo empreendimento privado, desembolsando o equivalente a R\$ 11,8 milhões para a implantação das ETA/ETE do Complexo Sauípe (MP, 1999a). Segundo Peixoto (2003), visando à obtenção de financiamento do Prodetur – Bahia, por intermédio do BN e do BID para a referida obra, a nova concepção do projeto realizado pela Embasa incorporou também o atendimento a quatro pequenas localidades vizinhas ao Complexo Sauípe (Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas e Curralinho), com a

centralização do tratamento a oeste da Linha Verde, nas proximidades de Vila Sauípe. Assim, o novo projeto da Embasa passou a incorporar um sistema de abastecimento de água (ETA) com captação de 128 l/s de água bruta no rio Sauípe, que após tratamento convencional, com coagulação, decantação, filtração, desinfecção e fluoretação, é distribuída ao Complexo Sauípe e à população das quatro pequenas localidades vizinhas; e um sistema centralizado de esgotamento sanitário (ETE), com capacidade de 102 l/s, constituído por gradeamento, uma caixa de areia, um Digester Anaeróbico de Fluxo Ascendente (Dafa), duas lagoas facultativas, duas lagoas de maturação e um leito de secagem de lodo, com posterior lançamento do esgoto tratado no rio Sauípe. A população atendida pela ETE é igual à prevista para a ETA, ou seja, 100% dos moradores das quatro pequenas localidades. Entretanto, aproximadamente 60% da vazão de efluentes sanitários processada na ETE é proveniente do Complexo Sauípe (SAMPAIO, 2003).

O Quadro 2 sintetiza os principais fatos relacionados à Fase I do processo de regulação político-institucional da situação-problema à luz do modelo conceitual de análise utilizado neste artigo.

Quadro 2. Fase I – Contextualização da situação-problema.

Data	Principal fato
Out./1995	A Empresa de Consultoria e Planejamento Ambiental (Ecoplam) conclui o EIA/RIMA do Complexo Sauípe, propondo medidas mitigadoras e reparadoras para os impactos ambientais negativos decorrentes da implantação desse empreendimento na APA-LN.
19/07/1996	O Cepam, através da Resolução n. 1.236, autoriza a emissão da Licença de Localização (LL), válida por quatro anos, do empreendimento Complexo Sauípe, da CNO, mediante o cumprimento de 18 condicionantes.
19/12/1996	O Cepam, através da Resolução n. 1.326, autoriza a emissão da Licença de Implantação (LI), válida por cinco anos, relativa à primeira etapa do empreendimento Complexo Sauípe, da CNO, mediante o cumprimento de 24 condicionantes.
1997	O projeto dos Sistemas de Abastecimento de Água (ETA) e Esgotamento Sanitário (ETE) do Complexo Sauípe, alvo de EIA/Rima realizado pela empresa Ecoplam, para obtenção das licenças ambientais (LL – Resolução Cepam 1.236/96 e LI – Resolução Cepam 1.326/96) foi modificado em função de mudança de estratégia de implantação do empreendimento turístico e negociação de interesses em jogo.

Fonte: MP (1999a, b); Bahia (1996, 1997, 1998, 1999a, b, 2000); Peixoto (2003); Sampaio (2003); Seixas (2003); Nascimento (2003).

O conflito socioambiental decorrente da situação-problema

Em 1999, a Ligambiente, por meio do representante do Germen no Cepam e relator do processo de pedido de licenciamento ambiental feito pela Embasa, encaminhou denúncia ao Ministério Público da Bahia (Promotoria da Comarca de Mata de São João) referente às obras de implantação das ETA/ETE, pela empresa Villa Nova Engenharia, contratada da Embasa, sem as devidas licenças ambien-

tais emitidas pelo Cepram. O MP, com base nessa denúncia e lastro em inquérito civil, impetrou então Medida Cautelar Inominada Preparatória e Ação Civil Pública (ACP) contra as respectivas empresas, solicitando a paralisação imediata das obras até a sua regularização. A Medida Cautelar, objeto-chave utilizado pelo MP como forma de ação, foi baseada nos seguintes argumentos:

- a) existência de dano ambiental causado pelo aterramento de uma lagoa, conhecida como "Lagoa da Velha", com cerca de 250 mil m² e desmatamento da Mata Atlântica existente em torno do seu espelho d'água;
- b) iniciação das obras civis para a construção das ETA/ETE sem a devida autorização do órgão competente (MP, 1999 b).

Em maio desse mesmo ano, a Juíza de Direito da Comarca de Mata de São João concedeu Mandado de Liminar contra a Villa Nova Engenharia e a Embasa, determinando a paralisação imediata das obras da ETA/ETE do Complexo Sauípe, ante o agravamento do dano ambiental, até que essas estivessem licenciadas pelo Cepram. Ainda em junho de 1999, o Ministério Público da Bahia ajuíza Ação Civil Pública (ACP), com pedido de manutenção da liminar que ordenou a paralisação das obras, e a suspensão do julgamento do licenciamento requerido pela Embasa até que se realize o EIA/Rima e a Audiência Pública requisitados pelo Ministério Público.

O Quadro 3 sintetiza os principais fatos relacionados à Fase II do processo de regulação político-institucional do conflito socioambiental decorrente da situação-problema à luz do modelo conceitual de análise utilizado neste artigo.

Balço entre conflito/cooperação no processo de regulação da situação-problema

Durante aproximadamente quatro meses, as obras civis permaneceram paralisadas, até o presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJB) suspender os efeitos da liminar, em final de agosto de 1999, permitindo a continuidade da execução do empreendimento, mediante pedido interposto pela Embasa. Essa decisão do TJB (instituição com competência para revisar as decisões judiciais das instâncias de primeiro grau) fundamentou-se nos mesmos princípios de argumentação da Embasa, quais sejam:

- a) os projetos das ETA/ETE previstos para o Complexo Sauípe já estavam licenciados, com a diferença de que foram modificados para: beneficiar as quatro localidades vizinhas ao complexo turístico, aumentar a confiabilidade operacional e reduzir os impactos ambientais;
- b) quando do início das obras das ETA/ETE (janeiro de 1999), o empreendimento Complexo Sauípe já estava em plena execução de obras de implantação, iniciadas a partir da obtenção da LI de dezembro de 1996;

Quadro 3. Fase II – Caracterização do arcabouço político-institucional de regulação.

Data	Principal fato
23/10/1998	O Cepam, através da Resolução n. 1.796, integra a Embasa como Órgão Setorial do Seara e autoriza essa empresa a realizar os Estudos Preliminares de Impactos Ambientais (Epia) para os sistemas ou atividades de sua competência, mediante o instrumento de auto-avaliação para o Licenciamento Ambiental (ALA), sob a coordenação da sua Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA).
19/1/1999	A Embasa, através da sua contratada, Villa Nova Engenharia e Construções Ltda., inicia as obras para a implantação dos Sistemas de Abastecimento de Água (ETA) e Esgotamento Sanitário (ETE) do Complexo Sauípe e das quatro comunidades vizinhas ao Complexo: Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas e Currálinho, tendo como base as licenças ambientais do Complexo Sauípe concedidas à CNO (LL – Resolução Cepam 1.236/96 e LI – Resolução Cepam 1.326/96).
4/5/1999	O Ministério Público da Bahia (MP), através da Promotoria de Justiça de Mata de São João, instaura Inquérito Civil n. 02/99 para investigar uma denúncia da Liga de Entidades Ambientalistas da Bahia (Ligambiente) referente à realização de obras, por parte da Villa Nova Engenharia e Construções Ltda., contratada da EMBASA para implantação da Estação de Tratamento de Água (ETA) e da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do Complexo Sauípe, sem as respectivas licenças ambientais.
6/5/1999	O Ministério Público da Bahia, através da Promotoria de Justiça de Mata de São João, realiza um 1º Termo de Inspeção no local onde estava sendo construídas as ETA e ETE, com a participação de representantes do Ministério Público Estadual, Peritos e Agentes de Fiscalização credenciados pelo CREA-BA, Prefeitura Municipal de Mata de São João, Embasa, Villa Nova Engenharia e Moradores de Vila de Sauípe, para a verificação da denúncia feita pela Ligambiente.
8/5/1999	O Ministério Público da Bahia impetra Medida Cautelar Inominada Preparatória, com pedido de concessão de liminar, objetivando a paralisação imediata das obras que estavam sendo realizadas, em Vila Sauípe, para implantação da Estação de Tratamento de Água (ETA) e da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do Complexo Sauípe pelas empresas Villa Nova Engenharia Ltda. e Embasa.
14/5/1999	O CRA, atendendo solicitação do MP, realiza inspeção no canteiro de obras da Villa Nova Engenharia para implantação das ETA/ETE, constatando que estavam sendo realizadas obras civis sem o devido licenciamento ambiental, cujo processo encontrava-se em tramitação no Cepam: a Embasa foi notificada (Notificação n. 098/99) e a Villa Nova foi penalizada através do Auto de Infração n. 14/99, sendo aplicada a penalidade de advertência.
21/5/1999	A Juíza de Direito da Comarca de Mata de São João, através do processo n. 135/99 referente à Medida Cautelar Inominada Preparatória proposta de Ministério Público da Bahia, concede Mandado de Liminar contra a Villa Nova Engenharia e Embasa, determinando a paralisação imediata das obras da ETA/ETE do Complexo Sauípe, ante o agravamento do dano ambiental, até que seja licenciado o empreendimento pelo Cepam.
4/6/1999	A Universidade do Estado da Bahia (Uneb), atendendo solicitação do MP, realiza Laudo Pericial nas obras de implantação das ETA/ETE, constatando a existência de danos ambientais à mata atlântica, pelo aterramento de lagoas e pelo comprometimento dos recursos hídricos, afirmando não ser possível a quantificação desses danos devido a inexistência de um EIA.
16/6/1999	O CRA, secretaria executiva do Cepam, troca o relator dos processos de licenciamento ambiental das ETA/ETE, baixados em diligência pelo conselheiro representante do Germen, e os encaminha, através do Ofício Direg 753/99, para relato de outro conselheiro.
22/6/1999	O Ministério Público da Bahia ajuíza Ação Civil Pública (ACP), com pedido de manutenção da liminar que ordenou a paralisação imediata das obras, contra as empresas Villa Nova Engenharia e Construções Ltda. e Embasa e a suspensão imediata do julgamento do licenciamento requerido pela Embasa, agendada para a reunião do Cepam de 30/6/99, até que se realize o EIA/Rima e concedida a Audiência Pública requisitada pelo Ministério Público.
28/6/1999	A Embasa, através de ofício ao CRA, solicita a esse órgão como Secretaria Executiva do Cepam a viabilização, no Ministério Público, da liberação das obras de implantação da ETA/ETE do Complexo Sauípe, argumentando que essas foram licenciadas anteriormente e que a manutenção da paralisação delas (destas) iria agravar os prejuízos daí decorrentes, em face dos recursos humanos e materiais mobilizados e improditivos.
30/6/1999	A Juíza de Direito da Comarca de Mata de São João, através do processo n. 175/99 referente à Ação Civil Pública Ambiental proposta pelo (de) Ministério Público da Bahia, difere liminar contra a Villa Nova Engenharia e Embasa, determinando a manutenção da liminar concedida anteriormente pela Medida Cautelar Inominada Preparatória, ordenando: que as obras das ETA/ETE permaneçam paralisadas, até que seja realizado o EIA/Rima; a suspensão, pelo Cepam, do julgamento do licenciamento requerido pela Embasa, até que seja realizado o EIA/Rima, bem como seja concedida a audiência pública requisitada pelo MP.

Fonte: MP (1999a, b, 2002); Bahia (1999a, b, 2000, 2001a, b); Peixoto (2003); Sampaio (2003); Seixas (2003); Nascimento (2003).

- c) tendo em vista a ampla utilização de projetos de abastecimento de água e de tratamento de esgotos desse tipo, a existência de licenciamento prévio e a aprovação pelo Cepam do processo de Auto-Avaliação para Licenciamento Ambiental (ALA), a concessão da atualização das licenças não seria fato impeditivo à continuidade da implantação do Empreendimento;
- d) A ETE foi localizada numa área de 25 hectares já antropizada – local utilizado para pastagens de bovinos – justamente para se evitar supressões de mata atlântica;
- e) a concepção descentralizada anterior do projeto das ETA/ETE implicaria inúmeras possibilidades de problemas operacionais potenciais causadores de danos ambientais e supressão significativa de vegetação nativa, além de não incluir as localidades circunvizinhas ao Complexo;
- f) o empreendimento em questão, pela sua própria natureza, traz impactos positivos de grande monta onde implantado, melhorando substancialmente a saúde pública, principalmente no tocante ao controle de doenças transmissíveis por via hídrica;
- g) a manutenção da paralisação das obras, em face dos recursos humanos e materiais mobilizados e improdutivos, implica atraso no cronograma de implantação do Complexo Sauípe, maior importância para a geração de emprego e renda para a região e para a economia baiana (MP, 1999a,b).

Ainda em setembro de 1999, dois meses depois de ter efetuado a troca do relator do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, o Cepam concedeu à Embasa a Licença de Localização (LL) para a continuidade das obras da ETA/ETE do Complexo Sauípe, Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas e Curralinho, mediante o cumprimento de condicionantes que não alteravam a segunda concepção do projeto. Em fevereiro de 2001, seis meses depois de ter autorizado a operação precária do Complexo Sauípe, o Cepam concedeu à Embasa a Licença de Operação (LO) da ETE citada, mediante o cumprimento de 15 condicionantes. Até maio de 2002, a ACP ainda não tinha sido julgada pela Justiça do Estado da Bahia. Em junho de 2002, o MP, através da Promotoria de Justiça de Mata de São João, manifestou-se a respeito das contestações feitas pela Embasa à ACP, solicitando a realização de Perícia Ambiental para aferir os danos na área de influência das ETA/ETE e o encaminhamento do relatório de monitoramento da qualidade ambiental da água do rio Sauípe em face do despejo dos efluentes sanitários no seu estuário. Um ano depois, em maio de 2003, é realizada uma inspeção, com a participação de representantes do CRA, Ibama, Ministérios Públicos Estadual e Federal, Embasa, CNO e Sauípe S.A., para verificação do cumprimento dos condicionantes da LOs do Complexo Sauípe e da Embasa, constatando, entre outras não-conformidades, problemas referentes ao sistema de esgotamento sanitário

do Complexo Sauípe e às ETA e ETE. Em junho desse mesmo ano, a Ligambiente incluiu o Complexo Sauípe entre os empreendimentos que deverão ser examinados mais de perto pelos seus representantes no Cepram (SEIXAS, 2003; PEIXOTO, 2003).

Investigando o balanço conflito/cooperação e a estrutura de correlação de forças em jogo, pôde-se constatar que, até o momento, o expediente jurídico (estratégia de ação do tipo ganha-perde) se sobrepôs ao expediente da negociação (estratégia de ação do tipo ganha-ganha). Ou seja, a Embasa tinha a alternativa legítima de transferir a regulação do conflito socioambiental da esfera jurídica para o campo administrativo, através da negociação de um acordo formal entre as partes via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Entretanto, apesar da ocorrência de tentativas de regulação negociada (cooperação) para o conflito, a Embasa não reconheceu em momento algum que estava atuando de forma irregular (descumprindo requisitos da legislação ambiental). Esse é o principal fator explicativo para a não-extração, pelo menos até o momento, de um acordo entre as partes para a regulação do conflito socioambiental.

Convém salientar que, apesar de a CNO ser um dos principais atores envolvidos no referido conflito, em razão da negociação com o governo estadual de um acordo que mudou o empreendedor das ETA/ETE da CNO para a Embasa, o papel desse ator, durante todo o processo de regulação, foi desempenhado nos "bastidores", deixando em evidência a Embasa (ré da ACP ajuizada pelo MP). Entretanto, adotando-se o princípio da responsabilidade estendida do empreendedor, defende-se que, apesar dessa estratégia de ação utilizada pela CNO, socializando o custo de uma externalidade negativa causada pelo Empreendimento Costa do Sauípe, esse ator tem co-responsabilidade no referido processo.

O Quadro 4 sintetiza os principais fatos relacionados à Fase III do processo de regulação político-institucional do conflito decorrente da situação-problema à luz do modelo conceitual de análise utilizado neste artigo.

Ao longo da análise da dinâmica de todo esse processo, foram identificadas as seguintes regras de controle do arcabouço político-institucional utilizado pelos atores envolvidos para a regulação do conflito (Quadro 5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o processo de regulação político-institucional do conflito socioambiental referente ao descarte dos efluentes líquidos produzidos pelo Complexo Costa do Sauípe. Partindo-se da problemática que considera esse como um tipo de conflito social entre interesses individuais e coleti-

Quadro 4. Fase III – Análise político-institucional do processo de regulação da situação-problema.

31/8/1999	O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia difere o pedido de suspensão de execução da liminar na ACP n. 175/99, concedida pela Juíza de Direito da Comarca de Mata de São João, permitindo a continuidade da execução das obras em questão.
17/9/1999	O Cepram, através da Resolução n. 2.064, autoriza a emissão da Licença de Localização (LL), válida por dois anos, à Embasa, para o Sistema de Esgotamento Sanitário (ETE) de Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas, Curralinho e Complexo Sauípe, mediante o cumprimento de 17 condicionantes.
8/11/1999	O Cepram, através da Resolução n. 2.157, autoriza a emissão da Licença de Implantação (LI), válida por dois anos, à Embasa, para o Sistema de Esgotamento Sanitário (ETE) de Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas, Curralinho e Complexo Sauípe, mediante o cumprimento de sete condicionantes.
31/1/2000	A Embasa contesta a ACP ajuizada pelo MP, tombada sob o n. 175/99, alegando que tinha autorização prévia do Cepram, através da Resolução n. 1.796, de 23/10/98, e por ser considerado órgão executor setorial do Seara tinha seu Estudo Preliminar de Impacto Ambiental (Epia) devidamente aprovado por Parecer Técnico do CRA por atender aos padrões estabelecidos na legislação ambiental vigente.
15/12/2000	O Cepram, através da Resolução n. 2.571, autoriza ao CRA a prorrogação por 90 dias da Licença Precária de Operação (LPO), relativa à primeira fase da primeira etapa do empreendimento Complexo Sauípe, da empresa Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNO).
19/1/2001	O Cepram, através da Resolução n. 2.573, autoriza a emissão da Licença de Operação (LO), válida por cinco anos, relativa à primeira fase da primeira etapa do empreendimento Complexo Sauípe, da empresa Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNO), mediante o cumprimento da legislação vigente e de 45 condicionantes.
16/2/2001	O Cepram, através da Resolução n. 2.663, autoriza a emissão da Licença de Operação (LO), válida por três anos, à Embasa, para o Sistema de Esgotamento Sanitário (ETE) de Vila Sauípe, Porto Sauípe, Canoas e Complexo Sauípe, mediante o cumprimento de 15 condicionantes.
8/5/2002	A Juíza de Direito da Comarca de Mata de São João, através do Ofício n. 222/02-TP, informa ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que a ACP n. 175/99 ainda não tinha sido julgada, estando com vistas para o MP manifestar-se sobre as contestações já apresentadas.
3/6/2002	O Ministério Público da Bahia, através da Promotoria de Justiça de Mata de São João, manifesta-se sobre as contestações da ACP n. 175/99, solicitando: a realização de Perícia Ambiental para aferir os danos que estão ocorrendo na área de influência das ETA/ETE; o encaminhamento pela Embasa do relatório de monitoramento da qualidade ambiental da água do rio Sauípe em face do despejo dos efluentes sanitários no estuário do referido rio; a requisição ao Cepram de cópia de todo o processo de licenciamento ambiental das ETA/ETE; a recuperação da vegetação nativa na área de influência do projeto com espécies da mata atlântica e não com eucaliptos; a rejeição das contestações apresentadas por total falta de pertinência jurídica e a continuidade da ACP em todos os seus termos, visando ao atendimento da legislação ambiental.
7/5/2003	O MP da Bahia, através da Promotoria de Justiça de Mata de São João, realiza um 2º Termo de Inspeção, com a participação de representantes do CRA, Ibama, Ministério Público Estadual e Federal, Embasa, CNO e Sauípe S.A., para verificação do cumprimento dos condicionantes da LOs do Complexo Sauípe e da Embasa, constatando não-conformidades referentes: ao sistema de drenagem pluvial, à captação de água e ao esgotamento sanitário do Complexo Sauípe; e às ETA e ETE da Embasa.
3/6/2003	A Ligambiente inclui o Complexo Sauípe entre os 20 empreendimentos presentes no território baiano que estão sendo observados com mais rigor pelas entidades ambientalistas filiadas a essa instituição e que, conseqüentemente, deverão ser examinadas mais de perto pelos seus representantes no Cepram. A Ligambiente denominou essa lista de "No Purgatório 2003: 20 Verdeperto".

Fonte: MP (1999a, b, 2002); Bahia (1999a, b, 2000, 2001a, b); Peixoto (2003); Sampaio (2003); Seixas (2003); Nascimento (2003).

Quadro 5. Regras de controle do arcabouço político-institucional privilegiadas pelos atores para regulação do conflito.

I.	Código Florestal (Lei Federal n. 4.771, de 15/9/1965);
II.	Código de Processo Civil (Lei Federal n. 5.869, de 11/1/73);
III.	Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal n. 6.938, de 31/8/1981);
IV.	Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei Federal n. 6.902, de 27/4/1981);
V.	Inquérito Civil e Ação Civil Pública – ACP (Lei Federal n. 7.347, de 24/7/1985);
VI.	Reservas Ecológicas (Resolução Conama n. 004, de 18/9/1985);
VII.	Avaliação de Impacto Ambiental – AIA (Resolução Conama n. 001, de 23/1/1986);
VIII.	Classificação das Águas Doces, Salobras e Salinas (Resolução Conama n. 20, de 18/6/1986);
IX.	Audiências Públicas (Resolução Conama n. 009, de 3/12/1987);
X.	Constituição da República do Brasil (Título VIII, Capítulo VI do Meio Ambiente, Artigo 225, de 5/10/1988);
XI.	Regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental – APAs (Resolução Conama n. 10, de 14/12/1988);
XII.	Constituição Estadual da Bahia (5/10/1989);
XIII.	Regulamentação da PNMA e Criação de Estações Ecológicas e APAs (Decreto n. 99.274/90);
XIV.	Plano de Manejo da APA do Litoral Norte (Resolução Cepam n. 1.040, de 21/2/1995);
XV.	Comissão Técnica de Garantia Ambiental (Resolução Cepam n. 1.050, de 17/5/1995);
XVI.	Auto-Avaliação para o Licenciamento Ambiental – ALA (Resolução Cepam n. 1.051, de 17/5/95);
XVII.	Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal n. 9.433, de 8/1/1997);
XVIII.	Licenciamento Ambiental (Resolução Conama 237, de 19/12/1997);
XIX.	Crimes Ambientais (Lei Federal n. 9.605, de 12/2/98);
XX.	Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (Lei Estadual n. 7.799, de 7/2/2001): revogou a Lei Estadual n. 3.858, de 3/11/1980;
XXI.	Regulamentação da Lei Estadual n. 7.799, de 7/2/2001 (Decreto Estadual n. 7.967 de 5/6/2001).

Fonte: Filho-Rebello; Bernardo (1999); MP (1999a, b, 2002).

vos, envolvendo a relação natureza–sociedade, escolheu-se a abordagem sociológica das Lógicas de Ação, como marco teórico de referência para a construção de um modelo conceitual que permitisse analisar este objeto de estudo.

Como é impossível examinar o comportamento dos atores fora do contexto que os envolve para a abordagem sociológica das Lógicas de Ação, tornou-se necessário contextualizar a situação-problema (caracterizada pela mudança do projeto original do sistema de esgotamento sanitário do Complexo Costa do Sauípe), para captar o conteúdo específico do conflito socioambiental daí decorrente, que desencadeou a construção de estratégias de ação por parte dos atores envolvidos para a regulação político-institucional desse conflito. Utilizando-se essa premissa como fio condutor para a pesquisa, analisou-se o processo de regulação político-institucional do conflito socioambiental à luz do modelo conceitual apresentado no subitem 2.2, com base em informações coletadas em documentos, entrevistas semi-estruturadas com pessoas-chave e observação em campo.

Dentre os principais resultados associados a este trabalho de pesquisa, pode-se ressaltar o fato de que a ETE para tratamento e descarte dos efluentes líquidos

produzidos pelo Complexo Costa de Sauípe não previu a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e foi iniciada sem o prévio processo de Licenciamento Ambiental. Entretanto, verificou-se também que, por trás desse fato, se delineavam interesses distintos em jogo. Enquanto para a CNO, dentro de uma lógica mercantil, interessava repassar o custo social da implantação da ETE/ETA – evitando internalizar as externalidades negativas do empreendimento Costa do Sauípe, conforme havia se comprometido durante o EIA/RIMA para a obtenção do licenciamento ambiental do projeto –, para o governo da Bahia, através da Embasa, interessava a contrapartida referente à criação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da atividade produtiva do turismo no Estado: geração de emprego e renda e arrecadação de tributos para os cofres públicos.

Constatou-se que os principais objetos-chave utilizados pelos atores como mecanismos político-institucionais de regulação do conflito socioambiental foram: Inquérito Civil, Medida Cautelar e Ação Civil Pública. Assim, a ênfase dada durante o processo de regulação aos mecanismos jurídicos é argumento forte para afirmar-se que, no balanço conflito/cooperação, a utilização de estratégias de ação ganha-perde (padrão de comportamento típico do expediente jurídico para a resolução de conflitos) se sobrepôs ao tipo ganha-ganha (regulação negociada através da cooperação).

Buscou-se, portanto, mostrar como o conflito socioambiental pode atuar como força motriz para aumentar o nível de mobilização e aplicação do arcabouço político-institucional disponível para a regulação da questão ambiental na defesa dos interesses difusos e em prol de uma percepção da complexidade da questão da sustentabilidade do desenvolvimento. Tem-se a consciência de que os resultados aqui apresentados são limitados e refletem somente parte da dinâmica do processo político de institucionalização da questão-problema (entre julho de 1996 e junho de 2003) que se encontra em curso.

Defende-se, porém, que o padrão de relação sociedade–natureza estabelecido secularmente no Litoral Norte da Bahia vem sofrendo ameaças graças a alguns fatores, dentre os quais se pode destacar o crescimento do turismo, a conseqüente especulação imobiliária e a precariedade das instituições responsáveis pela questão ambiental, acirrando os conflitos entre interesses individuais e difusos durante o processo de apropriação dos recursos naturais.

Espera-se que este artigo possa contribuir para trazer à discussão os principais pontos de um projeto de pesquisa sobre conflitos socioambientais que valorize as Lógicas de Ação dos atores envolvidos e contextualize as situações-problema nas quais esses atores estejam inseridos, visando entender o processo de construção de mecanismos político-institucionais de regulação que estão sendo utilizados para garantir a "sustentabilidade" da APA-LN.

ABSTRACT

This paper analyses the process of regulating socio-environmental conflicts with basis on the institutionalist theoretical approach, in what concerns the treatment and discharge of liquid effluents produced by the Coast of Sauípe Tourist Complex (located in the Environmental Protection Area of the northern coast of Bahia). To reach this objective, the case study methodological strategy was used. The investigation observed that the System of Sanitary Exhaustion for the treatment and discharge of the liquid effluents produced by that complex did not include the elaboration of a Environmental Impact Previous Study/Report (EIA/Rima) and was initiated without the previous process of Environmental Licensing. This study is expected to contribute to the discussion of challenges to sustainability and to help the formulation of intervention policies of the diverse local actors involved in the sustainable development of this Environmental Protection Area.

Key words: Socio-environmental conflicts; Environmental protection area; Northern Coast of Bahia; Liquid effluents; Coast of Sauípe Tourist Complex; Sustainable development.

Referências

- AMBLARD, H.; BERNOUX, P.; HERREROS, G.; LIVIAN, Y-F. **Les nouvelles approches sociologiques des organisations**, Paris: Seuil, 1996. 245p.
- ANDRADE, J. C. S. **Conflito, cooperação e convenções**. Salvador. Tese (Doutorado em Administração) – NPGA/UFBA, 2000 (mimeo).
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification**. Paris: Gallimard, 1991.
- CALLON, M.; LATOUR, B. **La science telle qu'elle se fait**. Paris: La Découverte, 1991.
- CARNEIRO, M. Costa do Sauípe projeta faturamento de R\$ 110 milhões no primeiro ano. **Gazeta da Bahia**, Salvador, 20 jun. 2001. p. 1.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA – CONDER. **Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte da Bahia – PRODESU**. Salvador, outubro, 2001.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 1.236/96. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 25 jul. 1996.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 1.326/96. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 03 jan.1997.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 1.796/98. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 23 out. 1998.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 2.064/99. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 5 out. 1999a.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 2.157/99. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 8 nov. 1999b.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 2.571/00. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 22 dez. 2000.
- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 2.573/01. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 30 jan. 2001a.

- BAHIA. Resolução CEPRAM n. 2.663/01. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, 16 fev. 2001b.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système**: les contraintes de l'action collective. Paris: Éditions du Seuil, 1977. 500p.
- EMPRESA DE CONSULTORIA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL – ECOPLAM. **Projeto Sauípe**: Relatório de Impacto no Meio Ambiente (Rima). Salvador, outubro 1995.
- FILHO-REBELLO, W.; BERNARDO, C. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro, 1997. 63p.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA – MP. **Ação Civil Pública**: ETE – Projeto Sauípe. Mata de São João, 1999a.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA – MP. **Medida Cautelar Inominada Preparatória**: ETE – Projeto Sauípe. Mata de São João, 1999b.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA – MP. **Mandado de Segurança**: Sistema de Irrigação Campo de Golfe do Complexo Sauípe. Mata de São João, 2002.
- NASCIMENTO, J. C. S. Diretor ECOPLAM. **Sistema de Gestão Ambiental do Complexo Sauípe**. Entrevista concedida à equipe de pesquisa, Salvador, 17 jan. 2003.
- OLIVEIRA, J. A. P. **Implementing Environmental Policies in Developing Countries**. MIT: United States. Thesis (PhD in Urban Studies and Planning), September 2000. (mimeo).
- PEIXOTO, J. A. S. Coordenador de Comunicação e Divulgação GERMEN. **Licenciamento Ambiental das ETA/ETA do Complexo Sauípe**. Entrevista concedida à equipe de pesquisa, Salvador, 27 mai. 2003.
- SÁ, A.; MOTA, F. **Solicitação de Alvará**: Complexo Turístico Sauípe. Salvador, 1996.
- SAMPAIO, A. R. Gerente EMBASA. **Implantação das ETA/ETA do Complexo Sauípe**. Entrevista concedida à equipe de pesquisa, Salvador, 26 mai. 2003.
- SEIXAS, C. G. Promotora de Justiça Ministério Público da Bahia. **ACP das ETA/ETA do Complexo Sauípe**. Entrevista concedida à equipe de pesquisa, Salvador, 2 jun. 2003.
- SCOTTO, G.; LIMONCIC, F. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibase, 1997.