



O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL NAS DIRETRIZES E NA EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO FELIPE – BAHIA

SOCIO-ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT IN THE GUIDELINES AND IMPLEMENTATION OF THE MASTER PLAN OF SÃO FELIPE - BAHIA

EL DESARROLLO SOCIOAMBIENTAL EN LAS DIRECTRICES Y LA EJECUCIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE SÃO FELIPE - BAHÍA

Vinnie Mayana Lima Ramos

Universidade de São Paulo (USP)

Doutora em Direito (UNAL) e em Ciências
da Integração da América Latina (USP)

vinnielimaramos@gmail.com

RESUMO:

O artigo explora o desenvolvimento socioambiental de São Felipe, na Bahia, através da análise do Plano Diretor Participativo de 2007. Localizado no Recôncavo Baiano, o pequeno município enfrenta tensões entre as áreas rural e urbana, acentuadas pela urbanização e pela complexidade das dinâmicas territoriais. O Plano Diretor, alinhado à Constituição Federal de 1988, visa promover um desenvolvimento sustentável e integrado, equilibrando crescimento urbano e conservação ambiental. Utilizando uma abordagem metodológica que combina análise legislativa, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, o estudo revela tanto os avanços quanto as lacunas na implementação do plano, destacando a falta de disposição do poder público como um obstáculo significativo para sua execução efetiva e para o desenvolvimento socioambiental do município.

ABSTRACT:

This article explores the socio-environmental development of São Felipe, Bahia, through an analysis of the 2007 Participatory Master Plan. Located in the Recôncavo Baiano, this small municipality faces tensions between rural and urban areas, intensified by urbanization and the complexity of territorial dynamics. The Master Plan, aligned with the 1988 Federal Constitution, aims to promote sustainable and integrated development, balancing urban growth and environmental conservation. Using a methodological approach that combines legislative and bibliographic analysis with semi-structured interviews with public managers, the study reveals both progress and gaps in the plan's implementation. The findings highlight the lack of commitment from public authorities as a significant obstacle to its effective execution and to the socio-environmental development of the municipality.

RESUMEN:

El artículo explora el desarrollo socioambiental de São Felipe, en Bahía, a través del análisis del Plan Director Participativo de 2007. Ubicado en el Recôncavo Baiano, este pequeño municipio enfrenta tensiones entre las áreas rural y urbana, intensificadas por el proceso de urbanización y la complejidad de las dinámicas territoriales. El Plan Director, en consonancia con la Constitución Federal de 1988, tiene como objetivo promover un desarrollo sostenible e integrado, equilibrando el crecimiento urbano con la conservación ambiental. A través de una metodología que combina análisis legislativo, revisión



bibliográfica y entrevistas semiestructuradas con gestores públicos, el estudio identifica tanto los avances como las deficiencias en la implementación del plan. Entre los principales desafíos, se destaca la falta de compromiso del poder público, lo que representa un obstáculo significativo para su ejecución efectiva y para el desarrollo socioambiental del municipio.

Palavras-chave: Planejamento ambiental. Ordenamento territorial. Relação rural urbana.

Introdução

Este artigo investiga o desenvolvimento socioambiental por meio do Plano Diretor de São Felipe e sua execução. O município de São Felipe na Bahia é considerado um pequeno município rural por suas características populacionais, produtivas e socioculturais. Localizado no Recôncavo Baiano, possui uma rica história e intensas dinâmicas socioculturais e ambientais.

São Felipe enfrenta tensões entre o mundo rural e urbano, reflexo de uma urbanização historicamente marcada por impactos ambientais. A regionalização atual do governo da Bahia, que classifica São Felipe dentro do Território de Identidade Recôncavo, revela a complexidade e importância dessas dinâmicas territoriais para entender o desenvolvimento local e sua articulação com outras áreas.

O Plano Diretor Participativo de São Felipe, instituído em 2007, deveria orientar o desenvolvimento sustentável do município, equilibrando as interações entre a sociedade e o ambiente tanto nas áreas rurais quanto urbanas. Esse plano reflete princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e busca garantir um crescimento sustentável e equilibrado. O município, que faz fronteira com várias outras cidades, é estudado em sua totalidade, integrando tanto a zona rural quanto a urbana em seu planejamento.

Para realizar esta análise, adotou-se uma abordagem metodológica que combina análise legislativa e bibliográfica. A análise legislativa examinou os marcos legais e as políticas públicas relevantes, incluindo a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de São Felipe entre os anos de 2007 e 2017 e as atas das audiências públicas. A análise bibliográfica abrangeu uma revisão da literatura acadêmica sobre desenvolvimento sustentável, socioambiental, urbanização e planejamento municipal, referenciando autores como, Alencar (2008), Nascimento e Alencar (2008), Acsehrad (2010), Chaves (2010) e Limonad (2013). Além disso, foram realizadas visitas e entrevistas semiestructuradas com gestores públicos em junho de 2017.



A estrutura do trabalho é dividida em três partes. A primeira parte discute a importância da incorporação do desenvolvimento socioambiental no planejamento municipal. A segunda parte analisa o Plano Diretor, identificando as ações realizadas e as pendentes, após dez anos de sua implantação. A terceira parte, considerações finais, apresenta uma reflexão sobre a implementação do Plano Diretor de São Felipe na Bahia.

Essa abordagem integrada proporciona uma compreensão das dinâmicas locais e das diretrizes normativas que orientam o desenvolvimento social e ambiental local. Contudo, a execução do Plano Diretor enfrenta desafios, como a falta de disposição do poder público para sua efetivação, dificultando sua implementação.

O Que Entendemos Sobre Desenvolvimento Socioambiental

O advento da Revolução Industrial impulsionou transformações significativas na sociedade contemporânea, promovendo um modelo de desenvolvimento capitalista que tem gerado problemas socioeconômicos para bilhões de cidadãos. Esse fenômeno culmina na consolidação de uma estrutura político-econômica marcada pela crise socioambiental global, cujas consequências são mais intensamente sentidas nas nações mais pobres (Chaves, 2010).

Diante desse cenário, surge a necessidade de alternativas de desenvolvimento que considerem as dimensões econômica, social, cultural, ambiental e política, capazes de enfrentar os desafios impostos pela crise das últimas décadas do século XX (Chaves, 2010). A promoção da qualidade de vida da população torna-se um objetivo central, destacando o debate sobre a construção de um novo modelo de desenvolvimento na agenda de diversos agentes públicos e privados.

Nesse contexto, Chaves (2010) argumenta que a concepção de desenvolvimento local surge como uma ferramenta eficaz para atender às demandas sociais de uma parte significativa da população. Esse modelo destaca a importância de valorizar as potencialidades e especificidades locais, com um foco particular na participação social.

A política de desenvolvimento municipal, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, pressupõe um progresso baseado na garantia de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, com o objetivo adicional de reduzir desigualdades. Esta política enfatiza, ainda, a importância do desenvolvimento da região rural, frequentemente negligenciada na constituição da identidade



regional e vista como um local invisível ou irrelevante para o progresso municipal (Brasil, 2001).

Examinando a dinâmica metropolitana de desenvolvimento, Alencar (2008) observa que o ritmo acelerado de urbanização nos municípios, aliado à idealização da vida urbana como superior à vida no campo, e a desigualdade e exclusão sociais, promovem investimentos, mas também geram discriminações sociais e tensões.

Nascimento e Alencar (2008) sustentam que os problemas socioambientais são conflitos entre interesses individuais e coletivos relacionados à natureza e à sociedade. Esses conflitos surgem quando sujeitos sociais com diferentes perspectivas sobre a gestão dos bens coletivos se confrontam. A interação entre confronto e negociação pode resultar na regulação desses conflitos, com a possibilidade de redução de riscos ou transformação desses riscos em eventos ambientais, dependendo do sucesso das negociações.

Limonad (2013) sugere que é necessário realizar uma leitura crítica da integração da sustentabilidade no planejamento e sua aplicação prática em projetos como as cidades sustentáveis. Essa abordagem deve incluir elementos que possibilitem o avanço na construção de uma economia política do espaço e na prática crítica do planejamento territorial, promovendo a participação social de forma transformadora.

A autora explica que a noção de desenvolvimento sustentável está associada a teorias de desenvolvimento econômico, onde o desenvolvimento implica uma mudança qualitativa nas estratégias de reprodução social e nos vínculos econômicos, destacando os limites do crescimento econômico (Limonad, 2013). Além disso, Acsehrad (1999) observa que os discursos sobre sustentabilidade frequentemente carregam representações e valores gerais, sem necessariamente fornecer um conceito explicativo detalhado.

Os significados atribuídos ao desenvolvimento são conflitantes, gerando tensões entre as dimensões econômica e ambiental. Esse conflito resulta na perda de efetividade do conceito de sustentabilidade nos instrumentos de planejamento. Muitas vezes, a conservação ambiental é equivocadamente vista como um obstáculo ao crescimento econômico, direcionando os municípios a focarem suas ações de desenvolvimento exclusivamente no crescimento econômico.

O crescimento econômico, no entanto, não é a única dimensão relevante para o bem-estar da população. É necessário promover a integração entre os diferentes programas, planos e projetos, considerando as múltiplas dimensões que envolvem o planejamento e as dinâmicas



locais. Dessa forma, a noção de desenvolvimento socioambiental se mostra mais adequada que a de sustentabilidade, pois valoriza as especificidades locais e a articulação com outros instrumentos e entes federativos para a elaboração e execução de propostas.

A noção de desenvolvimento socioambiental adotada visa caracterizar a dinâmica local, em contraste com o conceito de desenvolvimento sustentável, que muitas vezes se restringe às questões de gestão. Embora frequentemente utilizados como sinônimos, esses termos se complementam na busca por um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Esse equilíbrio só é sustentável com a implementação de bases democráticas, construídas por sujeitos sociais que moldam a identidade municipal, com participação ativa e transparência nos conflitos (Alencar, 2015).

As lutas por um ambiente ecologicamente equilibrado se justificam e definem os direitos futuros garantidos pela Constituição Federal, desde que se comece a proteger os mais vulneráveis, suspendendo os mecanismos que transferem os custos ambientais do desenvolvimento para aqueles que mais sofrem com a degradação. Enquanto os impactos ambientais forem desigualmente distribuídos, a situação ambiental continuará sob pressão dos diversos setores de desenvolvimento (Acsegrad, 2010).

O fundamento teórico desta pesquisa reúne as múltiplas dimensões do desenvolvimento em uma determinada escala, explicando o desenvolvimento socioambiental como aquele que ocorre em comunhão com a sociedade e o ambiente. Considera-se a interação e o grau de impacto, sejam eles negativos ou positivos, que a sociedade exerce sobre o ambiente e vice-versa (Alencar, 2008). Assim, destaca-se o conflito entre natureza e sociedade em suas diversas perspectivas, visando caracterizar o município e identificar os impactos que a natureza e a população sofrem devido às ações ou omissões das intervenções municipais.

O Plano Diretor, teoricamente, possui ferramentas para melhorar a sociedade e o ambiente, apresentando um conjunto de políticas municipais e estruturas que favorecem o diálogo e a negociação. No entanto, sem implementação e sem condições para a participação popular, o Plano Diretor se resume a um agrupamento de artigos normativos.

O Plano Diretor de São Felipe e sua Execução Frente ao Desenvolvimento Socioambiental do Município



Para realizar uma análise da diversidade socioambiental de um município, é necessário considerar a dinâmica territorial como um processo que caracteriza territórios sob as tensões entre o rural e o urbano, aduz Alencar (2008). Isso inclui a relação estabelecida com a natureza, considerando as disputas produtivas entre o rural e o urbano e a utilização dos componentes naturais (Alencar, 2008).

Alencar (2008) argumenta que as questões sociais e ambientais estão interligadas com aspectos de identidade territorial e modos de vida. Ela enfatiza que uma compreensão mais profunda dessas questões requer uma análise de suas múltiplas dimensões, em vez de considerá-las isoladamente em uma única dimensão, seja ela social, ambiental ou outra.

As leis devem nortear e promover a garantia de direitos da cidadania, refletindo a realidade e as ações estratégicas destinadas a conservar a qualidade do ambiente, orientadas por instrumentos jurídicos e órgãos públicos ambientais. Estes têm a função de proteger, fiscalizar, coordenar, controlar, planejar, implementar e executar políticas ambientais para a manutenção de um Estado Socioambiental (Sarlet, 2010).

O modo de vida capitalista exige cada vez mais intervenções negativas no ambiente, como grandes desmatamentos para o agronegócio, expansão imobiliária e a sobrevivência dos expropriados do acesso à natureza, visando atender à demanda consumista. Isso conecta o agrário ao ambiental como uma problemática de desenvolvimento.

Assim, "o sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deve ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural" (Brasil, 2001, p. 50). A compreensão, por parte da gestão municipal, dos problemas decorrentes dessa dinâmica pode se transformar em uma oportunidade para incentivar agricultores familiares, promovendo um crescimento local equilibrado.

A escolha teórica pelo desenvolvimento socioambiental ao invés do desenvolvimento socioeconômico, conforme requerido pelo Estatuto da Cidade, levou à análise da Constituição Federal de 1988; do Estatuto da Cidade; do Plano Diretor do Município de São Felipe; do Código Municipal de Meio Ambiente, que inclui o Plano Ambiental para o Município; e do Zoneamento Ecológico Econômico Preliminar das Zonas 25 (Tabuleiros Interioranos do Recôncavo) e 26 (Planalto Pré-Litorâneo Baixo Sul), que abrangem o Município de São Felipe. Além disso, foi analisado o plano de governo de São Felipe para 2017-2020 no que tange ao desenvolvimento socioambiental, comparando essas normas com as demandas da sociedade sanfelipense na elaboração do Plano Diretor de 2007.



A Constituição Federal de 1988 conferiu destaque às regras ambientais no capítulo VI, Do Meio Ambiente, art. 225, estabelecendo o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos e essencial para a sobrevivência. É dever do Poder Público e da sociedade conservar esse bem coletivo. A temática ambiental na Ordem Social da Constituição Federal caracteriza o ambiente como bem comum e um direito difuso com titulares indetermináveis (Sayago; Pinto, 2005).

A Constituição Federal consagrou o planejamento como base para a implementação da política de desenvolvimento municipal. A Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais sobre a política do município, representando uma grande conquista social frente ao crescimento desordenado dos municípios.

A Lei Complementar que instituiu o Estatuto da Cidade enumera instrumentos de planejamento com diretriz ambiental, como o zoneamento ambiental. Ao tratar do Plano Diretor como instrumento para o desenvolvimento e expansão municipal, observa-se a orientação urbana presente no Estatuto da Cidade, o que sugere uma urbanização do rural. Embora emergido das lutas sociais pelo direito à cidade, o Estatuto da Cidade deve superar a pseudodicotomia entre campo e cidade (Santoro; Costa; Pinheiro, 2004).

O Estatuto da Cidade enfatiza a importância de promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, com o objetivo de estimular o desenvolvimento socioeconômico tanto do município quanto da área sob sua influência (Brasil, 2001). O artigo 2º, inciso XIII do Estatuto da Cidade estabelece que deve ser realizada uma audiência pública envolvendo o Poder Público municipal e a população afetada, sempre que houver processos de implantação de empreendimentos ou atividades que possam ter efeitos negativos sobre o ambiente, o conforto ou a segurança da população (Brasil, 2001). Essa diretriz ressalta a necessidade da participação popular no planejamento municipal para o desenvolvimento socioambiental, elemento fundamental para uma gestão participativa que considere os aspectos locais.

O Estatuto da Cidade, em suas diretrizes gerais e no parágrafo único do art. 1º, estabelece normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade, segurança, bem-estar da população e equilíbrio ambiental. Garante no art. 2º, I, a garantia do direito a cidades sustentáveis, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao



trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001). O artigo deixa claro que a garantia de direito se refere à terra urbana para moradia, excluindo a terra rural que é habitacional e produtiva.

A Lei 10.257/2001 também prevê no artigo 2º, II, a gestão democrática por meio da participação popular, e no inciso IV, o planejamento do desenvolvimento dos municípios quanto à distribuição espacial da população e atividades econômicas, para evitar e corrigir interferências do crescimento urbano e efeitos negativos sobre o ambiente. O inciso VI aborda a ordenação e controle do uso do solo para evitar poluição e degradação ambiental, e o inciso XII trata da proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, além de questões fundiárias no inciso XIV.

O Plano Diretor Participativo do Município de São Felipe, na Bahia, foi instituído em 21 de setembro de 2007 pela Lei Complementar nº 05/2007. Em seu capítulo I, Art. 1º, é definido como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sendo o PDDM um instrumento regulatório que alinha as ações do governo em busca do crescimento e progresso do município, ele deve compreender a coexistência entre modos de vida rural e urbano, problematizando o Plano Diretor frente à população local em sua produção material e identidade social rural. O plano que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana padece de vício constitucional (Brasil, 2001), e pode ser declarado inconstitucional.

O Plano Diretor Participativo de São Felipe é estruturado em cinco eixos estratégicos: meio ambiente, infraestrutura, proteção ao patrimônio histórico e cultural, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico. Inclui objetivos para a conservação, proteção e recuperação do ambiente, participação da população nas decisões sobre o espaço, serviços públicos e qualidade do ambiente, além de princípios como desenvolvimento sustentável, conservação do ambiente e democratização da gestão territorial.

A questão ambiental está presente nas diretrizes, objetivos e finalidades para o desenvolvimento do município de São Felipe, incluindo tópicos específicos como o Plano de Saneamento Ambiental, que visa assegurar o direito à salubridade ambiental como direito social vinculado à vida e à saúde, com indicações normativas para o desenvolvimento equilibrado do município.

Para que a função social da cidade seja alcançada, o Plano Diretor prevê áreas de proteção, conservação e recuperação do ambiente natural e construído, acessibilidade e mobilidade sustentável, universalização do acesso à água potável, esgotamento sanitário, coleta



e disposição de resíduos sólidos, manejo sustentável das águas pluviais e áreas para atividades econômicas, especialmente para pequenos empreendimentos e agricultura familiar (São Felipe, 2007). Embora o discurso do Plano Diretor seja voltado para a cidade, ele abrange todo o município e suas diretrizes extrapolam a condição urbana.

O Plano Diretor também destaca pontos de investimento para o desenvolvimento municipal e criou o Conselho da Cidade para a aplicação efetiva dos objetivos do plano. No entanto, o conselho proposto não funciona. O Plano Diretor incorporou o Plano Municipal de Saneamento Ambiental, com propostas essenciais para a vida dos cidadãos, conforme o parágrafo único do art. 18, destacando a necessidade de serviços adequados de saneamento para alcançar um equilíbrio ambiental e evitar degradação e poluição.

O Plano Diretor de São Felipe inclui diretrizes setoriais para o ambiente, propondo o uso racional dos componentes naturais, conservação do patrimônio natural, recuperação de áreas degradadas, recomposição da vegetação, incentivo à educação e controle ambiental, criação e implantação de um conselho municipal de ambiente, programa municipal de educação ambiental, coleta seletiva de lixo, recuperação e conservação das Áreas de Preservação Permanente, sistema de áreas verdes, conservação da mata ciliar, delimitação das áreas de proteção ambiental e proibição de novas ocupações em áreas de conservação ambiental.

Embora o Plano Diretor tenha como finalidade o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, visando assegurar a função social da propriedade e o bem-estar dos cidadãos, há poucas menções específicas de ações socioambientais no município. O art. 20, parágrafo 1º, d, trata da implementação de um sistema de abastecimento de água potável nos povoados rurais e no distrito de Vila Caraípe, e o art. 23, VII, menciona a revitalização dos rios Copioba e Caraí, ações que ainda não foram realizadas até 2017.

No que diz respeito à habitação, o objetivo do fundo de habitação é promover a regularização fundiária de assentamentos implantados de forma clandestina, bem como a urbanização e regularização fundiária de áreas densamente ocupadas por população de baixa renda, conforme o Art. 91. O plano também aborda áreas de risco e famílias ocupantes de áreas ambientalmente inadequadas e não passíveis de regularização fundiária, conforme o Art. 26, inciso II. É possível a regularização fundiária em áreas ambientais nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

Foram também abordados programas de regularização fundiária de terras públicas municipais, estaduais e federais, conforme as diretrizes previstas no Art. 30, inciso VII, e



financiamento para obras de drenagem, saneamento básico, contenção de encostas e tratamento de áreas degradadas, conforme o Art. 54, inciso VI, que trata da Zona Urbana e Expansão.

Além disso, as questões de vínculo à terra são extremamente relevantes, principalmente para as populações rurais que sempre viveram e trabalharam dessa forma. Conforme a Secretaria Municipal de Agropecuária, Meio Ambiente, Indústria e Comércio (2012), as comunidades da Fazenda Pé da Serra e Fazenda Velha têm um forte vínculo com o espaço geográfico vivido e suas raízes culturais construídas ao longo dos anos. O que representa um dos grandes desafios para a execução de projetos ambientais oriundos de parcerias entre entidades e órgãos associados à gestão municipal, voltados para a conservação dos mananciais, lagoas e da Serra da Copioba. Os sujeitos que residem no entorno da Serra da Copioba, 100% declararam ter nascido no local e depender da agricultura para a subsistência familiar; desses, 100% afirmaram utilizar o arrendamento da terra para o plantio de mandioca e pastagens (Oliveira, 2012).

Essa forte ligação dos moradores com a área rural onde vivem e trabalham fortalece o sentimento de pertencimento e contribui para que a população, munida de infraestrutura mínima e educação ambiental, colabore para a conservação do ambiente por meio de suas atividades agrícolas que utilizam diretamente a natureza. No entanto, a falta de saneamento básico e educação ambiental, como no caso de São Felipe, promove a ocupação irregular, descarte inadequado de resíduos e práticas agrícolas prejudiciais ao ambiente e à saúde humana.

O Plano Diretor também propõe a promoção de exposições de produtos agropecuários para incentivar o setor produtivo local, além da criação de programas de orientação a trabalhadores de baixa renda associados em cooperativas, capacitação de agricultores para o manejo do solo em comunidades rurais, e a realização de estudos para definir as potencialidades do município na implementação de planos e projetos.

O Plano Diretor aborda ainda o macrozoneamento, a macrozona urbana e de expansão, visando o desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade, e estabelecendo a recuperação de áreas degradadas. Para a macrozona rural, orienta-se o desenvolvimento de atividades que contribuam para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais. A macrozona de proteção ambiental limita intervenções em áreas específicas, cabendo aos órgãos de proteção ambiental do município. Além disso, o estudo de impacto de vizinhança analisa o impacto de empreendimentos que possam alterar o ambiente natural ou construído, incluindo aspectos como saneamento e mobilidade.



O Plano Diretor de São Felipe também trata da regularização fundiária, zonas especiais de interesse social, instrumentos de planejamento complementares e gestão democrática. Estabelece um prazo de dois anos para a elaboração ou revisão de leis como uso e ocupação do solo, parcelamento do solo urbano, regularização fundiária, código de edificações e posturas, além de mobilidade, habitação e saneamento ambiental, com revisão completa do Plano Diretor em até dez anos.

O município de São Felipe está inserido em duas zonas ecológico-econômicas conforme o ZEE Estadual: a Zona 25 - Tabuleiros Interioranos do Recôncavo e a Zona 26 - Planalto Pré-Litorâneo Baixo Sul. Essas zonas trazem diretrizes gerais e específicas, visando compatibilizar atividades produtivas, conservação da biodiversidade, manutenção dos serviços ambientais, controle ambiental, implementação de áreas protegidas, inventários de fauna e flora, corredores ecológicos, manejo sustentável dos solos, apoio ao turismo e fortalecimento da agricultura familiar e comunidades tradicionais, além de promover acesso à água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos (ZEE, 2013).

A proporção estimada de pessoas beneficiadas pelo PBF e BPC nas duas zonas é de 49,8%. A taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais é de 20,3%, a PEA (15 anos ou mais) em relação à população total é de 45,8% e o PIB per capita é de R\$ 4.525,54, com uma vulnerabilidade social de 8 (ZEE, 2013). Isso denota a gravidade do padrão de desenvolvimento socioambiental do município.

A cobertura vegetal remanescente na Zona 25 é muito baixa (9,3%), com 1,5% de vulnerabilidade elevada da biodiversidade. A zona apresenta 18,3% de prioridade extremamente alta para conservação, mas apenas 5% está em unidades de conservação. Além disso, 83,7% das microbacias têm 0% ou menos de 20% de cobertura vegetal. A vulnerabilidade à erosão é alta (6,7%) e a vulnerabilidade hídrica muito alta (7,2%) (ZEE, 2013).

A Zona 26 tem uma cobertura vegetal remanescente de 27,3%, com 23,4% de elevada vulnerabilidade da biodiversidade e 54% de prioridade extremamente alta para conservação. A zona inclui 17 feições de geodiversidade e uma alta proporção de 47,35% em unidades de conservação, inserida nas Bacias do Recôncavo Sul, Contas e Paraguaçu. Apresenta também uma alta vulnerabilidade à erosão (100%) e vulnerabilidade hídrica alta em 7,3% da zona, com uma significativa presença de sítios arqueológicos e predominância do uso do solo por pastagens e cultivos de coco, cacau e citros (ZEE, 2013).



O ZEE Estadual (2013) destaca que tanto na Zona 25 quanto na Zona 26, há uma presença significativa de povos e comunidades tradicionais de pescadores e quilombolas, com 11.012 famílias de pescadores e 38 comunidades quilombolas na Zona 25, e 7.415 famílias de pescadores e 62 comunidades quilombolas na Zona 26. Isso reflete a forte ocupação agrária e o alto potencial para a conservação ambiental dessas zonas.

A ausência desses povos tradicionais em bases oficiais federais sugere diferenças nos fundamentos teóricos, metodologia e escolhas políticas adotadas para a coleta e formulação dos dados, quantitativos ou qualitativos com as narrativas locais.

O ZEE Estadual (2013) destaca a situação tendencial da Zona 25, relevante para o planejamento e tomada de decisões territoriais, evidenciando problemas associados à destinação de resíduos e ao risco de expansão desordenada das áreas urbanas. Na Zona 26, além do risco de expansão urbana desordenada, há um fortalecimento da atividade industrial, o que agrava o cenário ambiental. A expansão urbana sem planejamento pode causar tensões ao sobrepor áreas rurais produtivas, prejudicando a sociedade e o ambiente.

A análise do Código Municipal de Meio Ambiente, que também inclui o Plano Ambiental, revela a ausência de identificação de locais específicos para conservação, recuperação e outras ações ambientais, apresentando conceitos amplos e genéricos que incluem o litoral, inexistente em São Felipe.

Situações como a do CMMA de São Felipe refletem uma realidade comum no país, onde normas existem apenas para cumprir formalidades e não são aplicáveis ao contexto local. Códigos, planos e projetos são muitas vezes reproduzidos sem diligência e alheios à realidade local, configurando uma afronta à cidadania. No CMMA de São Felipe, constata-se que os requisitos legais para o cumprimento formal foram seguidos de maneira genérica e alheia à realidade do município, sem possibilidade de execução, pois o instrumento não observa as necessidades locais.

No plano de governo de São Felipe (2017 a 2020), a maioria das ações e propostas apresentadas já constava no Plano Diretor de 2007, especialmente nos temas de infraestrutura, agricultura e desenvolvimento econômico, ambiente, saneamento ambiental, transportes, trânsito e habitação. Ou seja, as propostas da gestão municipal não trazem inovações para o planejamento de São Felipe, nem atendem na realidade às demandas da população.



No quadro abaixo, foram destacadas as principais demandas apresentadas pela população nas audiências públicas do Plano Diretor de 2007, quais foram contemplados no Plano Diretor e quais foram executados até 2017.

Quadro 1 - Principais demandas da análise das atas registradas em audiências públicas realizadas no município de São Felipe ao longo da elaboração do plano diretor de 2007, o que foi contemplado e o que foi executado até 2017:

Atas das Audiências Públicas (11 Núcleos)	Contemplado no Plano Diretor	Executado pelo Plano Diretor
Saneamento básico*	Sim	Não
Retirada do lixo, coleta de lixo	Sim	Não
Reflorestamento na Região (viveiros)	Sim	Não
Programa de reciclagem e compostagem***	Não	Não
Revitalização dos Rios das Pedras, Carai e Copioba	Sim	Não
Retirada das pessoas que residem na Barragem com construção de casas populares	Sim	Não
Organização, regularização da feira livre, implantação de duas feiras	Não	Não
Melhoria das estradas	Sim	Não
Transporte para zona rural/mobilidade	Sim	Não
Água para toda região e eletrificação rural	Sim	Não
Políticas públicas de esporte e lazer**	Sim	Sim
Calçamento e pavimentação**	Sim	Sim
Crescimento desordenado da região	Não	Não
Segurança pública/patrolhamento*	Sim	Não
Fiscalização do trânsito	Sim	Não
Regularização fundiária**	Sim	Sim
Cobertura total do sistema de esgotamento sanitário	Sim	Não
Encascalhamento, alargamento e rebaixamento de ladeiras das estradas vicinais*	Sim	Não
Auxílio para a agricultura e capacitação para agricultores**	Sim	Sim
Regularização das escrituras	Não	Não
Utilização da produção local na merenda escolar para toda região e desenvolvimento da agricultura familiar (PAA)	Sim	Não
*Pleito realizado na maioria dos núcleos (grifo nosso);		
**Foram executadas ou estão em execução conforme informações concedidas por gestores públicos e/ou representantes da sociedade civil (questão fundiária foi alcançada em 2007, por meio do governo do Estado o título de terra para alguns agricultores, totalizando 623 títulos de terra e aquisição de terras), mas não foram observadas melhorias em pesquisa de campo realizada em junho de 2017;		
***Redes Sociais (Orkut).		

Fonte: Pesquisa direta, São Felipe, 2017. Elaborado pela autora, 2017.



O Plano Diretor e os instrumentos legais de planejamento visam formalmente a conservação, recuperação e bem-estar da população, buscando um desenvolvimento municipal equilibrado. No entanto, verifica-se que as demandas essenciais para uma vida saudável e para o desenvolvimento municipal, levantadas pela sociedade em 2007, não foram atendidas até 2017, deixando os cidadãos desamparados pela gestão pública no que diz respeito ao desenvolvimento socioambiental local.

Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 estabelece com clareza a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente no que diz respeito ao ordenamento territorial no inciso VIII do artigo 30 (Brasil, 2015). Essa responsabilidade confere aos Municípios a tarefa de cuidar do ambiente local e planejar ações para seu desenvolvimento, valorizando a harmonia entre a sociedade e o ambiente, fundamentada nas potencialidades da própria população.

O Estatuto da Cidade, no artigo 40, parágrafo 2º, define a abrangência da atuação municipal, abrangendo tanto áreas urbanas quanto rurais, sem a devida articulação com outros entes federativos. Apesar dessas limitações, o Município deve legislar sobre todo o seu território, incluindo competências ambientais compartilhadas entre os entes federativos. Com o conhecimento das suas próprias particularidades territoriais, sociais, econômicas e ambientais, o Município pode conduzir ações adequadas para a sua realidade.

O Poder Público Municipal tem a responsabilidade de enfrentar adversidades territoriais e manter o equilíbrio ecológico local, além de identificar e solucionar problemas regionais visando o bem-estar da população. A integração entre os diferentes entes federativos é crucial, conforme estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo quinto.

A presença de pescadores e quilombolas nas Zonas 25 e 26, onde está localizado São Felipe, evidencia a diversidade fundiária e a necessidade de reconhecimento dos povos e territórios tradicionais nos planos municipais. Little (2002) ressalta que a questão fundiária no Brasil transcende a redistribuição de terras, englobando processos de ocupação e afirmação territorial que remetem às políticas de ordenamento e reconhecimento territorial.

Os Municípios são o local onde as políticas públicas se concretizam e onde as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento são mais visíveis. É essencial que haja uma



integração entre as competências municipais e as políticas das esferas estadual e federal, refletida nos planos locais, incluindo tanto a zona urbana quanto a rural e assuntos agrários.

No entanto, a execução do Plano Diretor para o desenvolvimento socioambiental enfrenta desafios devido à falta de articulação entre os entes federativos no planejamento territorial. O Plano Diretor de São Felipe, por exemplo, não contempla princípios e objetivos para essa articulação, o que dificulta sua implementação. A descentralização, como parte da concepção de desenvolvimento local, pode servir como uma resposta à fragmentação espacial provocada pelo sistema global.

A análise do Plano Diretor de São Felipe expõe um conflito entre a gestão pública e interesses capitalistas. Embora o plano tenha como objetivo equilibrar o crescimento urbano com a conservação ambiental, sua execução enfrenta desafios. Isso facilita a influência de agentes privados que priorizam lucros, pressionando por flexibilizações que podem comprometer a sustentabilidade. O conflito é agravado pela dualidade rural-urbana do município, criando tensões entre o interesse público e os interesses econômicos, e evidenciando as dificuldades do plano em manter o foco na conservação ambiental e no bem-estar coletivo diante das pressões privadas.

Nos pequenos municípios, tanto os gestores quanto a comunidade possuem um conhecimento profundo das especificidades do cotidiano e dos problemas reais da localidade. Essa proximidade permite uma atuação mais participativa e eficaz na defesa do ambiente, fortalecendo o sentimento de pertencimento e responsabilidade individual. O resultado é uma maior conservação dos bens coletivos e um desenvolvimento socioambiental robusto. As experiências de desenvolvimento local que envolvem agentes sociais e objetivos comuns têm um impacto transformador significativo sobre a sociedade.

Referências

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização Das Lutas Sociais** – O Caso Do Movimento Por Justiça Ambiental. Ano 2010. Disponível em < <http://scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf> >. Acesso em 12 dez. 2016;

ALENCAR, C. M. M. O Território Lauro de Freitas: diversidades sob tensões entre o rural e o urbano. In: ALENCAR, C. M. M. de e SCHWEIZER, P. J.(org) **Transformações territoriais: de rural ao metropolitano**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008;

ALENCAR, C. M. M. Projeto de Pesquisa do Grupo DSN – Desenvolvimento, Sociedade e Natureza (Grupo de Pesquisa). **Reconhecendo e Potencializando o Rural na Dinâmica Urbana e Regional do**



Município São Felipe, Bahia. Projeto de Pesquisa. Salvador, BA, 2015;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Biênio 2015/2016. Brasília: Senado Federal Secretaria de Editoração e Publicações – Coordenação de Edições Técnicas, 2015;

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 14 mai. 2017;

CHAVES, Gilvânia Nunes. **Cooperativismo e desenvolvimento local:** análise da cooperativa agrícola dos produtores de mandioca de São Felipe. / Gilvânia Nunes Chaves - 2010. Orientador: Prof. Dra. Rocio J. A. Castro Kustner. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Programa de pós-graduação em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional, 2010;

LIMONAD, Ester. A insustentável natureza da sustentabilidade: Da Ambientalização Do Planejamento Às Cidades Sustentáveis. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 123-142, jan/jun., 2013;

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil:** por uma Antropologia da Territorialidade. Brasília/DF: UnB, 2002;

NASCIMENTO, Rita de Cácia Mota; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Riscos e Eventos Ambientais em Questão. In: ALENCAR, C. M. M. de e SCHWEIZER, P. J.(org) **Transformações territoriais:** de rural ao metropolitano. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008;

OLIVEIRA, Valdeane dos Santos. **O Plano Diretor do Município de São Felipe e a questão ambiental:** uma análise da barragem da Copioba e serra da Copioba - 2001-2012. Dissertação de Mestrado – Salvador, 2012;

SANTORO, Paula; COSTA, Christiane; PINHEIRO, Edie. Introdução. In: **O Planejamento do Município e o Território Rural. SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) O Município e as áreas rurais.** São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8) Anais do Seminário “O Município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003;

SÃO FELIPE. (Prefeitura) **Secretaria de Agropecuária, Meio Ambiente, Indústria e Comércio.** 2012;

SÃO FELIPE. **Plano Diretor Participativo 2007.** Disponível em <<http://www.saofelipenet.com.br/planodiretor>>. Acesso em: 15 out. 2016;

SARLET, I. W. (Org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010;

SAYAGO, Doris; OLIVEIRA, Mariana P. Plano Diretor: Instrumento de Política Urbana e Gestão Ambiental. In: **VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica ECOECO, 2005.** Disponível em < http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf >. Acesso em: 12 jun. 2016;

ZEE. Bahia – **Zoneamento Ecológico Econômico Preliminar.** Disponível em < http://www.zee.ba.gov.br/zee/?page_id=58 >. ZEE Bahia, 2013. Acesso em 15 mar. 2017.