

A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL

Estudo de caso de Porto de Sauípe, Entre Rios/BA

PARTICIPATORY GOVERNANCE AS A SOCIAL CONTROL MECHANISM

Case study of Porto de Sauípe, Entre Rios/BA

A. Leonardo de Souza Polli

Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Universidade Federal da Bahia, Brasil

lpolli@uneb.br

B. Júlia O. R. Cerqueira & C. Lorena Lemos Cardoso

Universidade do Estado da Bahia, Brasil

julia.jorc@gmail.com

lorennacardoso97@gmail.com

RESUMO

Este artigo representa a interação docente e estudantil na realização prática de atividades universitárias, vinculando aprendizado e vivência prática. Apresenta-se, aqui, o resultado que surgiu através de discussões e atividades incitadas e desenvolvidas nos componentes curriculares “Laboratório Urbano III – Projeto de Cidade” e “Gestão de Infraestruturas Serviços e Equipamentos Urbanos”, do Curso de Graduação em Bacharelado de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, no ano de 2019, onde se propôs analisar a dinâmica socioespacial proporcionada pelos diversos agentes atuantes no distrito de Porto de Sauípe, localizado no município de Entre Rios/BA, o qual é inserido no Território de Identidade Litoral Norte da Bahia. Associando discussões teóricas, procedimentos metodológicos e diagnóstico em campo, esse ensaio é apresentado como elemento reflexivo sobre a ideia e a importância efetiva da Governança Participativa como mecanismo direto de Controle Social.

Palavras-chave: Governança Participativa, Controle Social, Gestão Pública, Porto de Sauípe.

Linha de Investigação: Cidade e Projeto

Tópico: Planejamento, políticas e governança

ABSTRACT

This article represents the teacher and student interaction in the practical realization of university activities linking learning and practical experience. Here, the result that emerged through discussions and activities encouraged and developed in the curricular components "Urban Laboratory III - City Project" and "Infrastructure Management Services and Urban Equipment", of the Course of Urbanism at the State University of Bahia (UNEB) in 2019, where it was proposed to analyze the socio-spatial dynamics provided by the various agents operating in the Porto de Sauípe district, located in the municipality of Entre Rios/BA, which is inserted in the Northern Coastal Identity Territory of Bahia. Combining theoretical discussions, methodological procedures and diagnosis in the field, this essay is presented as a reflective element on the idea and the effective importance of Governance. It participated as a direct mechanism of Social Control.

Key words: Participatory Governance, Social Control, Public Management, Porto de Sauípe.

Research Line: City and project

Topic: Planning, policies and governance

Introdução

O processo de redemocratização política brasileiro, consolidado com a Constituição Federal de 1988, é notoriamente conhecido por, dentre outras causas, incentivar a abertura e instauração da participação cidadã nos processos de decisão referentes à garantia da justiça social nas ações políticas. Cabe ressaltar que, no período anterior a esse feito, o país presenciou um regime militar que fora marcado por elementos fortemente antagônicos em relação à participação social, sendo efetivado a partir da atuação de governos autoritários, burocráticos e centralizadores, marcados pela repressão e acuação dos direitos cidadãos.

A ruptura com este cenário, fortalecida através da adoção do marco constitucional em questão, fez emergir a discussão de novas abordagens de governança, identificada por Frey (2007) como "gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor". É nesse cenário geral que fora possível desenvolver um trabalho como este, feito através da multidisciplinaridade do curso de Urbanismo da UNEB. Com pretensão de compreender, refletir e diagnosticar elementos da participação cidadã, optou-se por analisar o cotidiano de um pequeno distrito, Porto de Sauípe, localizado na orla marítima do município de Entre Rios, a 110km de Salvador/BA.

Para além do cadastramento e coleta de informações sobre aspectos sociais, econômicos, ambientais, geográficos e jurídico-administrativos, buscou-se levar em consideração, prioritariamente, uma análise das pessoas dessa localidade. Objetivou-se entender as práticas adotadas do ponto de vista da gestão e, conseqüentemente, o que é, de fato, a efetivação dos direitos coletivos e participativos como mecanismo de controle social das agendas e dos agentes oficiais de estado. Sim, há um entrave real nessa relação entre pessoas/comunidades/entidades – participação social – e agentes/agendas públicos.

Sendo assim, foram levantados questionamentos, a exemplos de "Como atuam e quais são os impactos das ações dos atores sociais presentes?", "Há diálogo entre Estado e população?"; "Os espaços públicos estão sendo utilizados como espaços de discussão e fomentação de alternativas para as demandas locais?"; "As

demandas da população estão sendo consideradas?"; "Como aplicar mecanismos que assegurem a participação social na tomada de decisões e controle a fim de certificar uma ampla governança?".

Os diferentes atores sociais que agem sobre o espaço são observados por Corrêa (1989) como: a) o Estado; b) os Proprietários dos Meios de Produção; c) os Promotores Imobiliários; d) os Grupos Sociais Excluídos e; e) os Proprietários Fundiários. No desenvolvimento do trabalho, no entanto, foram priorizadas as ações pertinentes aos quatro primeiros atores em questão.

Constatou-se, em linhas gerais, que embora exista um potencial turístico advindo da sua localidade no Território de Identidade Litoral Norte, Porto de Saúipe não se desenvolveu nesse âmbito, e grande parte da população evidencia um sentimento de abandono pelo poder público, uma vez que serviços públicos básicos não são atendidos. Cabe salientar que se trata de uma localidade desprovida de infraestrutura básica, em conflito relacional com o território vizinho, que abriga impressionantes complexos hoteleiros e resorts. A coexistência dos dois setores antagônicos social e economicamente, no entanto, não impede a criação e o fortalecimento de Organizações Sociais, a exemplos da Associação de Moradores de Porto de Saúipe, da Associação de Artesãos de Porto de Saúipe, além da Associação de Bombeiros e Salva Vidas, cujo desenvolvimento de atividades comunitárias é feito de forma voluntária.

A existência dessas entidades, inclusive, é estimulada pela própria rede hoteleira. Mas, diante da ausência direta do poder público, observa-se, na prática, que estas entidades, representantes da sociedade civil, desempenham o papel de regular e, em muitos casos, de promover serviços urbanos, os quais deveriam ser dispostos pelo poder público. Somente a efetivação da democracia, de direitos e de mecanismos participativos consegue colocar agentes públicos, estudantes, professores e comunidades a serviço do entendimento necessário para o avanço coletivo de nossa sociedade.

A partir da análise dessas relações e desse contexto, que fora desenvolvido e agora apresentado nesse artigo, toda uma pesquisa de caráter descritivo qualitativo e quantitativo, com o intuito de caracterizar a realidade abordada através da coleta de informações primárias (entrevistas e visita à campo) e secundárias (legislação e bases teóricas). Diante disso, este ensaio visa sintetizar todo o processo vivenciado nos Laboratórios Urbanos da graduação retratada. Acredita-se, ainda, que com os estudos elaborados e indagações feitas, seja possível propor um modelo de gestão que garanta a governança nos moldes dos EEEs (eficiência, eficácia e efetividade), ancorados nos objetivos do milênio da Organização das Nações Unidas – ONU, norteadores da administração pública para aplicação de Políticas Públicas em uma perspectiva global e, portanto, condizentes com a evidente demanda local, considerando mecanismos de controle social.

1. Abordagens de governança, uma revisão conceitual

Com a finalidade de estabelecer a compreensão do que se propõe no presente ensaio, o conceito de governança, definido por Frey (2007) como "gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor", pode ser percebido mediante às interações econômicas. Quanto a Santos (1996, apud, Azevedo, 2000: 2),

a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e

cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses [...], como também redes sociais informais [...], hierarquias e associações de diversos tipos.

Isto posto, o entendimento de governança considera o estabelecimento de relações efetivas através do alcance e envolvimento da sociedade civil nas decisões e elaboração de políticas públicas, bem como na eficácia do poder público em lidar com as necessidades e demandas sinalizadas. Considera-se, ainda, o conceito de participação do cidadão, que para Ferrari (2004)

é condição 'sine qua non' para o efetivo exercício da cidadania. Nas democracias participativas mais avançadas, o povo tem direito de apresentar projetos de lei nas Câmaras e Assembleias, [...] de elaboração do orçamento, do processo de planejamento, em todos os escalões de governo e outras formas de participação popular.

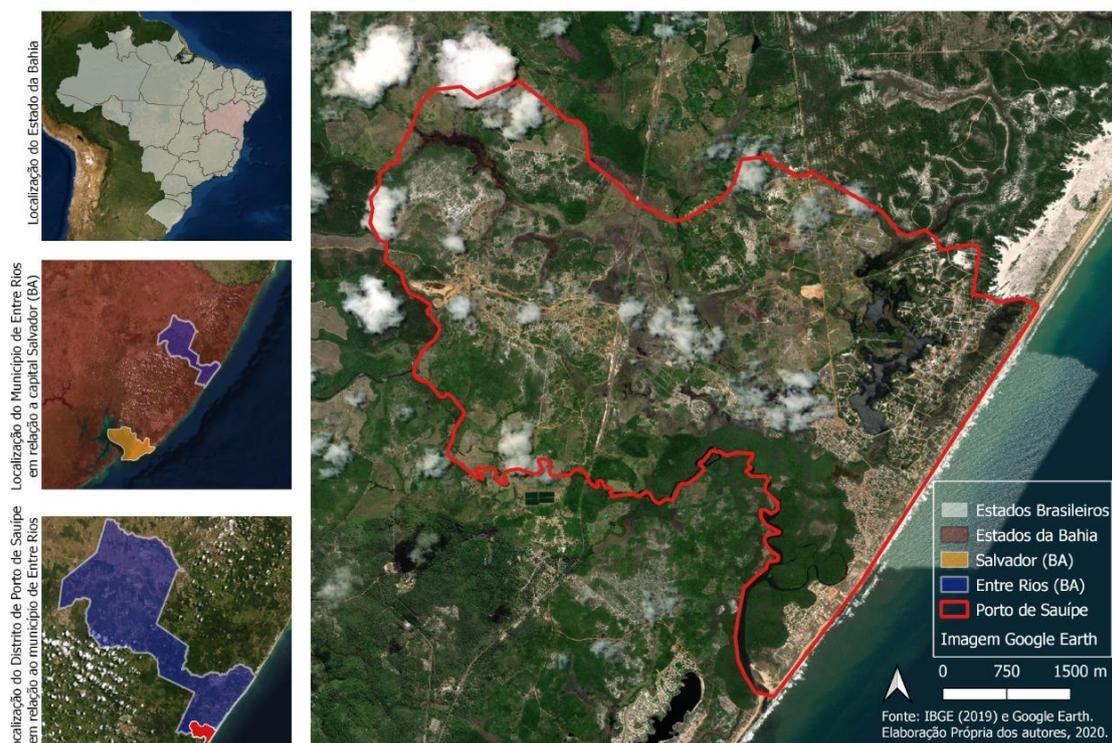
O autor retrata, ainda, que consultar a população tão somente não basta para estabelecer a plena participação. Para que seja exercida uma efetiva democracia participativa, Ferrari destaca que os cidadãos precisam participar diretamente de todo o processo de planejamento municipal, seja por associações, seja pelo próprio indivíduo (Ferrari, 2004). Ao correlacionar a participação social, ilustra uma estrutura em que o mesmo deva ser considerado protagonista de todas as fases do planejamento.

Diante disso, as Políticas Públicas (PPs) são inseridas como instrumento de garantia dos direitos do cidadão. Ocorrendo por meio de ações e programas desenvolvidos pelo poder público, busca garantir o bem-estar da população e pretende agir através de uma solução coletiva. Para um efetivo funcionamento, este instrumento requer a associação com uma boa governança, capaz de assegurar a democracia participativa e a participação social. No entanto, a falta de articulação entre os atores sociais, a deficiência de diagnósticos completos para entendimento dos problemas urbanos locais e a falta de fiscalização adequada dos projetos e programas implantados interferem diretamente no funcionamento de uma gestão eficaz, eficiente e efetiva, como pode ser observado na maioria dos municípios brasileiros (TCU, 2019). Esta realidade aplica-se, também, a Porto de Sauípe, onde os resultados *in loco* serão expressados a seguir.

2. A dinâmica socioespacial em Porto de Sauípe e seus agentes sociais

Porto de Sauípe é um distrito situado na orla marítima do município de Entre Rios/BA, a 110km de Salvador/BA (Mapa 01). É conhecido pelo seu cordão de dunas que alcança 8 metros de altura por quase toda sua extensão, o que lhe confere, ao lado das comunidades vizinhas de Massarandupió e Subaúma, a denominação de Costa dos Coqueiros do Território de Identidade Litoral Norte da Bahia (Projeto Orla, 2012).

MAPA DE SITUAÇÃO DO DISTRITO DE PORTO DE SAUÍPE, NO MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS (BA)



Mapa 01 - Situação do distrito de Porto de Sauípe, Entre Rios/BA. Elaboração própria com base em dados do IBGE (2010).

Para entender um pouco mais sobre a origem e as transformações urbanas ocorridas em Porto de Sauípe, é importante salientar que, no ano de 1898, a localidade recebeu essa denominação devido à sua função de porto estabelecida pelo proprietário, e ao rio situado à sua margem esquerda. Sua ocupação, no entanto, só começou a se efetivar a partir da década de 1970, sob influência das mudanças infraestruturais e econômicas, sobretudo no setor de turismo. A atividade turística ganhara espaço substancial devido à ação do Governo do Estado, mediante a interferência do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR), que objetivou implementar uma infraestrutura básica de transporte e auxílio na instalação de empreendimentos turísticos de Costa de Sauípe, situado no município vizinho de Mata de São João (Mattedi, 2001).

A construção, em 1993, da rodovia ecológica BA-099, mais conhecida como Linha Verde, acarretou modificações nos ecossistemas locais da Costa dos Coqueiros, o que repercutiu diretamente nas condições espaciais e de vida da população sauipeense. Para melhor compreensão, foram evidenciados pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), em 1992, conflitos ambientais como ocupação desordenada do solo, falta de saneamento básico, impactos ambientais causados por áreas de plantação de pinus e eucalipto, intensificação indiscriminada da pecuária, pesca predatória e degradação dos manguezais e turismo predatório nos distritos litorâneos. Diante disso, o Governo do Estado implementou, em 1995, o zoneamento da Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte (APA/LN) como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, para assim promover o ordenamento ecológico-econômico da área (INEMA, 1992).

A partir do ano 2000, essa localidade passa a sofrer maiores interferências em sua dinâmica produtiva. A busca por empregos no distrito vizinho se torna prioritária, ainda que os disponibilizados sejam restritos às atividades de obras, segurança e serviços básicos para a manutenção da rede de hotelaria em Costa de Sauípe. No entanto, o comércio de artesanatos, feitos com a folha de piaçava por artesãs sauipeenses, se destaca por formar um grupo de resistência e preservação da atividade geracional.

Durante e após a implantação do complexo hoteleiro, os atores sociais representantes da sociedade civil foram se ampliando, com o propósito de expressarem interesses em superar problemáticas correspondentes aos serviços públicos e equipamentos urbanos presentes. O papel de reguladores lhes é atribuído pela própria comunidade, em função do desempenho exercido na busca por alternativas para auxiliar a população no atendimento dos serviços básicos, promover atividades de desenvolvimento técnico para superar os desafios de falta de qualificação profissional e incentivar às discussões sobre as demandas locais em espaços conquistados pelos mesmos. São identificadas três associações, sendo elas: (I) a Associação de Bombeiros Civis e Socorristas Voluntários do Litoral Norte (ABLIN); (II) a Associação de Moradores de Porto de Sauípe (AMPS); e (III) a Associação de Artesãos de Porto de Sauípe Associados (APSA) (Projeto Orla, 2012).

Atualmente, a população de Porto de Sauípe alcança cerca de 5 mil habitantes, representando 11,1% da população geral do município, que abriga aproximadamente 40 mil habitantes, com base no censo do IBGE de 2010. É importante ressaltar que, devido às transformações demográficas presentes no distrito, a quantidade de habitantes pode apresentar alteração, já que o censo do IBGE teve a sua última atualização no ano de 2010 (IBGE, 2010).

3. Promoção da Governança pelas Organizações Sociais em Porto de Sauípe

Percebe-se a presença de lacunas práticas e jurídicas no tratamento, fornecimento, manutenção e fiscalização, tanto de políticas públicas, quanto de suas infraestruturas básicas. A qualidade e o andamento da prestação desses diversos serviços públicos em Porto de Sauípe tem como fator adicional a distância de cerca de 68,1 km da sede do município de Entre Rios. É possível observar que, diante a ausência da atuação do poder público, os agentes transformadores do espaço defendem seu poder de manifestação e acesso aos serviços públicos básicos.

3.1. Uso dos serviços públicos pela sociedade civil em Porto de Sauípe

No atual PDDU de Entre Rios/BA, Lei Complementar nº 012/2014 de 05 de Setembro de 2014, é salientado como um dos objetivos a “melhoria e justa distribuição da infraestrutura e dos serviços urbanos” (PDDU- ER, 2014: 7). No entanto, como foi observado no decorrer da pesquisa, feita em 2019, a prestação destes serviços foi o foco principal de reclamações dos moradores do distrito em visita a campo, principalmente no que tange à má distribuição espacial, como são evidenciadas no Quadro 01, abaixo:

SERVIÇO PÚBLICO	PROBLEMÁTICA
COLETA DE LIXO	Ocorre diariamente nas vias coletoras do distrito e em localidades turísticas próximas, porém nas demais não possui a mesma regularidade.
SAÚDE	Há dois postos de saúde, sendo que um não dispõe de medicamentos básicos e o outro está com a infraestrutura pronta, porém inativo.
EDUCAÇÃO	Consistem em uma escola municipal de ensino pré-escolar e fundamental e um colégio estadual de ensino médio, na via principal. Segundo relatos, a população se desloca para municípios limieiros em busca de uma rede de educação com níveis elevados de ensino e diversidade de cursos. Esse deslocamento dificulta a permanência dos moradores no distrito.
SEGURANÇA	Embora a quantidade mencionada de habitantes, muitos residentes são cadastrados em outras localidades e se deslocam de forma pendular, o que impacta na segurança local, que não consegue acompanhar a dimensão demográfica, sobretudo nos períodos de alta estação.
PAVIMENTAÇÃO	Observou-se a existência de diversas ruas estreitas e com o calçamento irregular ou inexistente.
ORDENAMENTO DO SOLO	Mesmo com regulamentação proibindo a utilização do espaço público para o comércio informal, há diversos ambulantes em passeios públicos e, em alguns casos, invadindo as vias de transporte motorizado, o que impacta no fluxo e no mercado local legalizado.

Quadro 01 - Principais problemáticas abordadas pela população do distrito de Porto de Sauípe, Entre Rios/BA. Elaboração própria a partir de informações de entrevista in loco (2019).

As problemáticas abordadas têm influência direta com a falta de disponibilização de empregos e especialização local – elemento fundamental para a ocorrência do fenômeno da mobilidade pendular. Apesar do exposto, o PDDU-ER, de 2014, estabelece diretrizes específicas a Porto de Sauípe, como a criação de um Plano Urbanístico (o qual não foi instituído) e qualificação das áreas de mangue como incentivo à promoção do turismo local. No entanto, tais transformações pouco garantem a melhoria da qualidade de vida urbana.

3.2. Transformações pelas organizações sociais

Diante da ausência de respostas aos desafios apresentados pela população, pode ser verificado que os atores sociais, representantes da mesma, ganham destaque pelas iniciativas de melhorar as condições de acesso aos serviços básicos, a partir de processos autônomos, em acordo com a comunidade. As discussões entre a população e o Estado acerca de demandas e alternativas são feitas na sede da AMIS – centro comunitário público e associação de moradores do distrito. Este e outros atores sociais disponibilizam serviços, em sua maioria de forma voluntária, nas áreas da educação, saúde e segurança pública, como pode ser visto no Quadro 02, a seguir:

HOME	ATUAÇÃO
Associação de Bombeiros Cívicos e Socorristas Voluntários do Litoral Norte (ABLIN)	Realizam serviços de primeiros socorros e de bombeiros, atuam como segurança em eventos públicos e particulares e atendem, dentro de suas limitações, às demandas de um posto de saúde local. No entanto, apenas a profissão de bombeiro é regularizada e assalariada por possuir contrato com a sede de Entre Rios, enquanto que a de socorristas é voluntária.
Associação de Moradores de Porto de Sauípe (AMPS)	Desenvolve atividades culturais e educativas, dispondo o espaço para cursos profissionalizantes, e promovendo reuniões e debates com a população a fim de compartilhar problemáticas vivenciadas no distrito, reivindicar direitos frente ao poder público local e pensar em soluções para as principais questões apresentadas.
Artesãos de Porto de Sauípe Associados (APSA)	Mantém a transmissão da técnica de trançar a piaçava, bem como todo processo de preparo da matéria prima para a confecção do artesanato vendido pelas mulheres associadas. Já alcançou cerca de 110 artesãos, porém em 2019, foram verificadas 22 pessoas em exercício

Quadro 02 - Atuação dos principais atores sociais identificadas no distrito de Porto de Sauípe, Entre Rios/BA. Elaboração própria a partir de informações de entrevista in loco e dados do Projeto Orla (2012).

Observou-se a relevância destas entidades a partir de sua relação com a população, uma vez que esta reconhece a atuação das associações, bem como de seus fundadores e mantenedores. No que tange à comunicação com o Estado, as AMPS evidenciaram que as recentes intervenções no distrito foram direcionadas ao turismo, porém, não houve uma tentativa de parceria com uma rede de hotelaria para promoção de empregos, nem o atendimento das demandas aclamadas pela população, a exemplos da melhoria e aumento da quantidade de cursos preparatórios e de capacitação; necessidade de sancionar projetos já elaborados; aumento da fiscalização da coleta seletiva do Projeto do Lixo, tal como do descarte dos moradores; erradicação das atividades de prostituição e uso de drogas ilícitas nas proximidades da Praça de Porto de Sauípe; presença de um amparo legal para dar suporte aos comércios locais frente aos de fora; entre outros. Diante do exposto, as propostas para a situação de Porto de Sauípe caminham para o estabelecimento de uma gestão pública com os princípios da governança que garanta a transparência e, principalmente, inclusão dos atores sociais existentes, assegurando a participação e controle social destes.

3.3. Instrumentos de instituição da participação

De acordo com as principais problemáticas presenciadas na construção do diagnóstico de Porto de Sauípe, identificaram-se três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 – nova agenda global coordenada desde 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU). São estes os ODS 8, que visa “promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos”; o 16, que objetiva “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”; e o 17, o qual busca “reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. Por instigar todos os países do globo a “serem ambiciosos e inovadores a fim de estabelecer meios de implementação inclusivos, eficientes e transparentes” (República, 2017), o Brasil é um dos adotantes dessa agenda, pretendendo superar, ao máximo, os 17 objetivos e 169 metas estipulados pelos ODS (ODS, 2015).

Para isso, faz-se necessário que o Governo Federal, em conjunto com o estadual e o município, assim como com a sociedade civil e demais setores sociais, estude e aplique os meios de implantação dessas ODS nas realidades operadas. Conforme os objetivos apresentados, foram selecionadas algumas metas, a fim de nortear as propostas a serem apresentadas nos tópicos seguintes, visualizadas no Quadro 03, abaixo:

OBJETIVOS	METAS
 <p>8 TRABALHO DIGNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, criação de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive através do acesso aos serviços financeiros; → Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que cria emprego e promove a cultura e os produtos locais;
 <p>16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes, a todos os níveis; → Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; → Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;
 <p>17 PARCERIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive através do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional de cobrança de impostos e outras fontes de receita; → Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil que sejam eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

Quadro 03 - ODS prioritários para a realidade do distrito de Porto de Sauípe, Entre Rios/BA. Fonte: GUIA ODS, 2016. Elaboração própria a partir de dados da Agenda 2030 (2015).

Além dos ODS, outro dispositivo de regulação e instrução ao desenvolvimento do território é o Estatuto da Cidade (EC), instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que se refere à política urbana e “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001). Tendo como objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, esta política pretende garantir uma série de direitos, como à terra urbana, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer entre outros, bem como, também, à gestão democrática. O EC estabelece, ainda, um capítulo específico para a instauração da gestão democrática, garantida pelos seguintes instrumentos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Cidades, 2001).

Em atendimento ao EC, o Governo do Estado da Bahia, no ano de 2007, instituiu o CONCIDADES/BA, pela Lei nº 10.704, fomentando a criação de Conselhos Municipais nos municípios do Estado. Trata-se, então, de um instrumento de participação dos atores sociais na tomada de decisão sobre políticas nas áreas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e planejamento territorial. No município de Entre Rios, percebeu-se a presença de três conselhos previstos no PDDU-ER 2014, que seriam os de Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Econômico e Defesa do Meio Ambiente. A composição destes conselhos deveria, no entanto, considerar primordial a participação das organizações sociais, de acordo com a distribuição prevista pelo CONCIDADES/BA, porém, o que pode ser observado é o esvaziamento dessas frações da sociedade civil, como demonstrado na Tabela 01, a seguir:

SEGMENTOS	CONCIDADES/BA		CONSELHOS MUNICIPAIS DE ENTRE RIOS	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Poder público	21 representantes	43%	4 Secretários	36,3%
Movimento Social e Popular	12 representantes	26%	-	-
Trabalhadores	5 representantes	9,9%	1 representante	9%
Empresários	5 representantes	9,9%	3 representantes	27,3%
Ensino e Pesquisa	3 representantes	7%	-	-
ONGs	2 representantes	4,2%	3 representantes	27,3%

Tabela 01 - Representação por segmento nos Conselhos Municipais de Entre Rios/BA. Elaboração própria com base nos dados do PDDU-ER (2014).

Observa-se, dessa forma, que a composição dos Conselhos instituídos pelo PDDU do município de Entre Rios não atende à representação necessária para se garantir a participação e controle social por sua população residente, o que torna ineficiente a aplicação do conceito de gestão participativa dentro desse território, em lei municipal. Constatou-se ainda, que no período de implantação do PDDU-ER 2014, houve audiências públicas para a criação desta política no distrito de Porto de Sauípe. Porém, após o término do mandato do governo responsável pela sua criação, a participação e controle social perderam força.

Com o intuito de orientar os atores apresentados no processo de tomada de decisões, gerando assim a superação das situações observadas e maior autonomia, expõe-se mecanismos competentes à governança participativa. Foram levantadas as seguintes normativas:

- ABNT NBR 16001, correspondente ao sistema de gestão da responsabilidade social: com o intuito de assegurar que as metas atinjam o devido grau de eficácia, sugere-se que as propostas sigam os princípios norteadores desta. Esse instrumento se relaciona com o cumprimento das metas postas, pois garante em seu escopo uma gestão responsável, a qual considera os efeitos, impactos e necessidades das partes interessadas;
- NBR ISO 19011, referente à elaboração de auditorias no sistema de gestão: pretende verificar a existência e operacionalização desses sistemas de gestão, se ocorrem de forma eficiente e o que pode ser melhorado ao perceber sua eficácia, além de como atingir sua efetividade diante esse processo.

Propõe-se, ainda, a convergência desses mecanismos, que são elementos essenciais na operação de duas políticas, para garantir os três aspectos demandados na governança, como já mencionado: a participação; o controle social; e a transparência. Evidencia-se, portanto:

- a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que ratifica as posturas de participação social, gestão e monitoramento, bem como abarca os mecanismos da liderança (seguindo os princípios de integridade, competência, responsabilidade e motivação), estratégia e controle. Esta lei, embora exclusiva da executivo federal, pode ser adequada à escala municipal; e
- a Política de Governança Digital Brasileira, instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que ratifica a participação social no âmbito do controle e na tomada de decisões, uma vez que pretende “gerar benefícios à sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos”, além de criar a Rede Nacional de Governo Digital.

A proposta apresenta diversas formas de manifestação social através da mídia digital, seja por avaliações ou sugestões à frente dos serviços públicos prestados, ou pela denúncia e reclamação dos mesmos. Um modo de estabelecer, minimamente, um controle social através da fiscalização, que poderia apresentar resultados efetivos, seria por meio da Ouvidoria Geral do Município de Entre Rios, porém seu template não é operacional, possuindo, apenas, funções básicas, as quais não são eficazes na obtenção de informações por seu aspecto genérico e não sendo consonante com o proposto pela NBR ISO 19011.

4. Considerações Finais

Ao presente ensaio interessou demonstrar a existência de um processo consolidado de ingerência urbana, as alternativas encontradas pela própria população de suprir algumas das demandas e os instrumentos necessários para consolidação do processo de controle social e transparência na realidade estudada. Como se percebe no decorrer da pesquisa, a atuação dos atores sociais de Porto de Sauípe está imbricada pela condução da figura do Estado na gestão do território.

Enquanto o poder público prioriza as necessidades dos setores produtivos com a garantia de infraestruturas para a atração e manutenção destes, restam, aos grupos excluídos, serviços públicos básicos de parca eficácia. Observou-se que a população tenta se adaptar a este comportamento, uma vez que a mesma pretende atender às necessidades básicas que o Estado não alcança. Identificou-se, ainda, que existem

instrumentos eficazes na garantia da gestão dentro dos moldes da governança, porém, o poder público do município de Entre Rios não atende o estabelecido por esses mecanismos. No entanto, apesar das circunstâncias, observa-se, no distrito, a efetivação do controle social de forma objetiva, decorrente da motivação das associações existentes, da pressão comunitária e do voluntarismo, atuações estas que os definem como agentes formadores e transformadores do espaço.

Foram analisados os atores sociais, suas ações e seus impactos, bem como as tentativas de diálogo feitas entre a população e o Estado para exposição de demandas e alternativas no espaço público comunitário de influência. Em suma, a proposta desse ensaio movimentou-se para o estabelecimento de uma gestão pública com os princípios da governança, garantindo a transparência, participação e controle social, tendo como principal foco a municição dos atores retratados com os mecanismos exibidos.

Bibliografia

AZEVEDO, S. (2000). Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte. 3. ed. Belo Horizonte: Cadernos Metrópole, 65-79.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Brasília:2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 28. set. 2019.

CORRÊA, R. I. (1989). O Espaço Urbano. São Paulo, Ática.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. D. A. (2006). Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 1-16, nov. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/4122/0055406.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 set. 2019.

DEMO, P. (2005). Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas. Sociedade e estado, v. 20, n. 2, 451-476. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Santo+estado%2C+maldito+mercado%3A+de+certas+esquerdas+que+s%3A3o+direitas+Sociedade+e+Estado%2C&btnG=. Acesso em: 26 set.. 2019.

FERRARI, C. (2004). Dicionário de Urbanismo. 1. ed. São Paulo: Disal Editora.

FIGUEIREDO, V. D. S; SANTOS, W. J. L. D. (2013). Transparência e Controle Social na Administração Pública. TEMAP, São Paulo, v. 8, n. 1, 1-20. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>. Acesso em: 27 set. 2019.

FREY, K. (2007). Governança urbana e participação pública. RAC - Eletrônica, v. 1, n. 1, 136-50, jan./abr. Disponível em: <<http://www.cisregional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/Governan%C3%A7a-Urbana-e-Participao-P%C3%BAblica.-Klaus-Frey.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019

IBGE. Entre Rios Bahia Brasil. Disponível em: cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/entre-rios/panorama. Acesso em: 24 ago. 2019.

INMETRO. Responsabilidade Social. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/. Acesso em: 28 set. 2019.

MATTEDI, M. R. M. (2001). Espaço e sociedade na área de Proteção Ambiental do Litoral Norte : Bahia. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 3, n. 5, 105-114, dez. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/623>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MMA. PROJETO ORLA. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pgi___entre_rios___final_v6_11.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2019.

PAULO, C. V. P; MEDEIROS, H. R. (2005). O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar . Revista do TCU, Brasília, v. 1, n. 105, 42-54, set. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Josimar_Almeida/publication/237196908_JRA2005ARTIGO_CIENTIFI_COTCUAvaliacao_Economica_de_Recursos_e_Danos_ambientais/links/0046351ba46a805723000000/JRA2005ARTIGO-CIENTIFICOTCUAvaliacao-Economica-de-Recursos-e-Danos-ambientais.pdf#page=42>. Acesso em: 27 set. 2019.

PEREIRA, LC B. (1995). Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado: subtítulo do livro. Edição. Brasília: Câmara da Reforma do Estado.

PINHEIRO, A.; CARRIERI, A.; JOAQUIM, N. (2013). Esquadrinhando a governança corporativa: o comportamento dos personagens sob o ponto de vista dos discursos dos autores acadêmico. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, vol. 24, n. 63. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-70772013000300006&script=sci_arttext&lng=es. Acesso em: 07 set. 2019.

REPÚBLICA, S. D. G. D. P. D; PLANEJAMENTO, Ministério Do. (2017). Relatório Nacional Voluntário Sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 1. ed. Brasil: Brasil.

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL. LEI Complementar nº 014/2014. Disponível em: <<http://www.ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/entrieros/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=31E80659884C>>. Acesso em: 29 de ago. 2019;

_____. LEI Complementar nº 013/2014. Disponível em: <<http://www.ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/entrieros/iframe.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=31E8075B8C49>>. Acesso em: 28 de ago. 2019;

_____. LEI Complementar nº 012/2014. Disponível em: <<http://www.ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/entrieros/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=31E806598947>>. Acesso em: 28 de ago. 2019;

_____. DECRETO nº 697/2015. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/entrieros/?pagina=abreDocumento&arquivo=31ED07518E4C>>. Acesso em: 29 de ago. 2019;

VERDE GHAIA. História sobre Auditoria de Sistemas de Gestão – ISO 19011. Disponível em: <https://www.verdeghaia.com.br/blog/nbr-iso-19011-auditoria-sistema-de-gestao/>. Acesso em: 29 set. 2019.