



Unidade de Conservação do Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema em Vitória da Conquista/BA: avaliação dos Instrumentos urbanísticos

Thomasia Maciel Sousa¹
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) - Brasil
orcid.org/0009-0002-3609-9148

Claudio Oliveira de Carvalho²
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) - Brasil
orcid.org/0000-0003-2924-5047

Resumo: Este artigo objetiva avaliar os instrumentos urbanísticos inseridos no Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema (PMULJ) no âmbito socioambiental. Por meio de uma abordagem qualitativa exploratória e documental foi possível compreender as políticas públicas implantadas no PMULJ, localizado no município de Vitória da Conquista, na Bahia, além de estabelecer um comparativo com as políticas ambientais inseridas na Unidade de Conservação Parque Estadual Mata da Pimenteira (PEMP), Município de Serra Talhada – Pernambuco. Ademais, constatou-se que a educação ambiental deve estar presente como parte indispensável da política pública, promovendo, assim, uma formação da consciência social durante a construção da própria política e, conseqüentemente, elevando o cidadão à condição de cogestor.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Ocupação Urbana; Política Pública Ambiental; PMULJ.

Conservation Unit of Lagoa do Jurema Municipal Park in Vitória da Conquista/BA: evaluation of urban instruments

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade Santo Agostinho. Pós-graduanda na especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Email: thom.maciel@outlook.com

² Doutor em Desenvolvimento e Planejamento Urbano pela Universidade de Salvador. Professor Titular de Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Email: ccarvalho@uesb.edu.br

Abstract: This article aims to evaluate the urban instruments inserted in the Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema (PMULJ) in the socio-environmental scope. Through a qualitative exploratory and documentary approach, it was possible to understand the public policies implemented in the PMULJ, located in the municipality of Vitória da Conquista - Bahia, in addition to establishing a comparison with the environmental policies inserted in the Parque Estadual Mata da Pimenteira Conservation Unit (PEMP), Municipality of Serra Talhada – Pernambuco. In addition, it found that environmental education must be present as an indispensable part of public policy, thus promoting a formation of social awareness during the construction of the policy itself, and consequently, raising the citizen to the condition of co-manager.

Keywords: *City Statute; Urban Occupation; Environmental Public Policy; PMUL.*

INTRODUÇÃO

Na década de 1940, o Município de Vitória da Conquista, na Bahia, contava com apenas 30 mil habitantes e teve um crescente aumento da sua população em decorrência de fatores econômicos. Segundo Tanajura (1992), esse impulso surgiu no século XVIII, quando a pecuária era a principal atividade econômica. A pecuária se desenvolveu na cidade junto a outras atividades, como a agricultura, o algodão e o comércio (caixeiros viajantes e as feiras livres). Ainda conforme Tanajura (1992), na década de 1940 a construção da BR-116 encorajou a comercialização e a industrialização na cidade e a cafeicultura, em 1971, foi considerada um marco de mudanças na região, com alterações significantes no âmbito social.

Em decorrência desses motores de desenvolvimento urbano, juntamente com a introdução de novos loteamentos e, posteriormente, com a implantação do aeroporto, intensificou-se o processo de ocupação da cidade, principalmente no lado Sul, inclusive em terrenos alagadiços e à margem do planejamento urbano. Nota-se, com o passar do tempo, o surgimento dos agentes sociais concretos atuando como um marco regulatório e incentivando a expansão territorial: proprietários dos meios de produção, sobretudo grandes industriais, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e os grupos sociais excluídos (Corrêa, 2002).

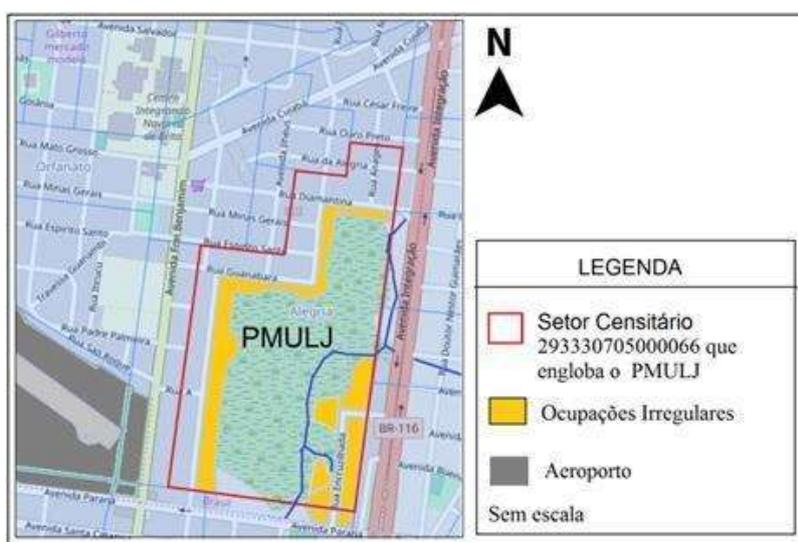
Geralmente, essas áreas são ocupadas pela população com menor poder aquisitivo e possuem péssima qualidade urbanística devido à falta de políticas públicas de investimento em habitabilidade. Essa ocupação é consequência da

2

ideia de progresso, no qual pessoas migram para cidades grandes em busca de melhores condições de vida e acabam se deparando com outra realidade, sendo obrigadas, muitas vezes, a permanecer em áreas impróprias para moradia.

A Lagoa do Jurema, em 2007, após a percepção do seu valor ambiental e, simultaneamente, da sua deterioração notória no decorrer dos anos, foi considerada uma Unidade de Conservação (UC) pelo Código Municipal do Meio Ambiente, Lei nº 1.410 (Vitória da Conquista, 2007), denominada Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema (PMULJ). Isso está ratificado pelos dados obtidos a partir das informações do Setor Censitário 293330705000066, no qual está contido todo o Parque, inclusive seu entorno imediato, como pode ser observado na Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Setor Censitário no qual se insere o PMULJ



Fonte: Adaptação do IBGE (2010).

Em razão de ser uma área de grande valor ambiental para o município e, com os problemas encontrados, cabe avaliar se as políticas públicas ambientais implementadas no PMULJ contribuíram para a proteção dessa cobertura vegetal, bem como se solucionaram os avanços da ocupação irregular no seu entorno.

Entretanto, quando falamos em políticas públicas, não se trata somente de uma questão social, mas, consoante o entendimento de Secchi (2013, p. 2), como “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema político”. Assim, diante dos problemas ambientais cada vez mais agravados nas últimas décadas, há a crescente necessidade de medir a efetividade das políticas ambientais para possíveis soluções ou mitigações. Isto também ocorre devido à preocupação crescente com a sustentabilidade nas cidades, em decorrência de problemas como: poluição, degradação do solo, desmatamento, entre outros, o que desperta questionamentos: “[...] quais as estratégias adotadas pelos atores políticos e quais são os instrumentos de políticas públicas para resolver ou mitigar a situação?” (Garcia, 2020, p. 23).

As explicações sobre o significado das políticas públicas são diversificadas, o conceito mais notório é o de Laswell (1936/1958), em que as políticas públicas acarretam alguns questionamentos: quem ganha o quê, por que e que diferença faz? Podemos dizer que as políticas públicas surgem para promover o bem-estar social através de ações, metas e planos no âmbito nacional, estadual e municipal. Elas repercutem no campo da economia, ciência, política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências aplicadas (Souza, 2006).

O ciclo das políticas públicas é formado por cinco fases: formação da agenda (seleção de prioridades), formulação das políticas (apresentação de soluções ou alternativas), processo de tomada de decisão (escolha das ações), implementação e avaliação. Esses estágios possuem uma inter-relação em que a avaliação pode ser realizada em todas as etapas do ciclo das políticas (Amaral; Lopes; Caldas, 2008).

Para medir o resultado da implementação e do desempenho das políticas públicas ambientais é necessário um processo de avaliação. Este é entendido como uma estratégia de aprendizado para orientar escolhas futuras, seus impactos efetivos, podendo reduzir efeitos indesejados. Além disso, como enfatiza Arretche (2001), devido à escassez de recursos públicos, exige maior

racionalidade de planejamento; otimização dos gastos; aumento das demandas na sociedade.

De acordo com Garcia (2020), é essencial identificar as particularidades de uma política ou gestão produzida no contexto de um determinado processo decisório pelos responsáveis, levando em conta a forma de uso dos indicadores, critérios e padrões preparados para solucionar os mais variados problemas. Na intenção de compreender a eficácia de uma política pública e suas consequências, Secchi (2013, p. 63) defende que “A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados [...]. É o momento-chave para a produção de feedback [...]”.

Portanto, de acordo com Faria (2005), a avaliação das políticas públicas produzidas na década de 1960, na academia norte-americana, trouxe uma metodologia e diferentes formas de classificação, assim definidas por Costa e Castanhar (2003): avaliação *ex-ante* (antes do projeto ser implementado), avaliação *ex-post* (posterior a sua implementação), avaliação *in-itinere* (durante o processo de implementação).

Esta pesquisa, tem como objeto de estudo as políticas públicas ambientais, ou seja, os instrumentos urbanísticos implementados na Unidade de Conservação do PMULJ, considerando a sua importante influência socioambiental. Assim, espera-se que seja possível, por meio dos resultados, compreender o desempenho, os impactos e os efeitos das políticas aplicadas a essa área, com uma proposta de avaliação *ex-post* (após a sua implementação).

Assim, em seguida, discutimos os aspectos teóricos que fundamentam este estudo, principalmente relativos a: política pública; legislações ambientais, em específico da cidade de Vitória da Conquista; plano de manejo. Por conseguinte, expomos a metodologia empregada para realização do estudo. Finalmente, seguem os resultados e discussões, com as constatações da pesquisa, seguidos das considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Política Pública

De acordo com Moura (2013), a utilização de um sistema de avaliação apropriado, como ferramenta de aprendizado sobre as políticas públicas realizadas, permite avaliar diversas situações antes e depois da execução de uma dada política aplicada, assim podemos analisar as vantagens, desvantagens e possíveis mudanças para seu aperfeiçoamento.

Conforme Frey (2000, p. 228), a respeito da avaliação, “Apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”, ou seja, é uma forma de aprendizado para evitar escolhas erradas e reproduzir os pontos assertivos.

No caso do processo de urbanização da cidade de Vitória da Conquista, caracterizada como uma cidade de porte médio, Silva (2013) ressalta que foi desenvolvido com falta de planejamento urbano por parte do Estado. Para Moura, quanto à falta de planejamento urbano:

Dada a crise ambiental atual, na qual os números não indicam decréscimo, mas o agravamento dos problemas ambientais, a necessidade de medir a efetividade das políticas ambientais parece óbvia. Contudo, percebe-se em muitos países, como no Brasil, a dificuldade de avançar na avaliação de políticas ambientais e a necessidade premente de desenvolver análises e avaliações sistemáticas destas políticas [...] (Moura, 2013, p. 10).

No que diz respeito às análises de avaliação, elas podem abarcar três ou apenas uma das dimensões, segundo Weiss (1998): eficiência, eficácia e efetividade. Para entendermos o conceito dessas três dimensões, Sergio Rodrigues Bio descreve a eficiência como o “método, modo certo de fazer as coisas” (Bio, 1996, p. 21).

A eficácia refere-se aos resultados atingidos, “[...] a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade” (Bio, 1996, p. 21).

Para este autor, “[...] a eficácia depende não somente do acerto de decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência [...]” (Bio, 1996, p. 22). Torres descreve, no tocante ao contexto público, dois conceitos:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. [...] (Torres, 2004, p. 175).

Quanto à efetividade no contexto público, seu objetivo é investigar em que proporção os resultados de uma ação favorecem o público-alvo. Nas palavras do autor:

[...] efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas (TORRES, 2004, p. 175).

Destaca-se que a introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, expressou mudanças de paradigmas e uma perspectiva de progresso para área pública. Desse modo, segundo o Artigo 37, o “[...] qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, [...]” (Brasil, 1998).

Segundo Meirelles (2002, p. 94), “o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. [...] não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público [...]”.

Portanto, a avaliação dos instrumentos da política pública ambiental implementada no PMULJ tem o objetivo de verificar os resultados alcançados, no momento *ex-post*, ou seja, posterior a sua implementação, de maneira que

“A avaliação terminal, por sua vez, tem como propósito aprender da experiência e utilizá-la para a formulação de projetos semelhantes” (Cohen; Franco, 2013, p. 75).

Em concordância com Weiss (1998), são abordadas duas categorias, a primeira diz respeito ao modo como elas influenciam as tomadas de decisões, e a segunda refere-se ao aprendizado, com os objetivos de documentar a história de um planejamento para melhor entendimento e promover um *feedback* e *accountability*.

Existem duas esferas básicas para as pesquisas de avaliação das políticas públicas, são elas: a avaliação de processos e a avaliação de impactos. A avaliação de processos concerne à verificação da eficácia: se as políticas estão sendo ou já foram implementadas, cumprindo com as diretrizes elaboradas para a execução e se seu produto atingiu ou atingirá as metas esperadas. E os impactos se referem aos efeitos da política em relação à população-alvo (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

De acordo com Jannuzzi (2002), citado por Silva, Silva e Silva (2016, p. 57), as propriedades de um indicador para serem utilizadas, seja na pesquisa acadêmica ou na avaliação das políticas públicas, precisam:

[...] 1) ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presa 2) ser sensível a políticas públicas implementadas; 3) ser específico a efeitos de programas setoriais; 4) ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas; 5) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; 6) ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e 7) gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (Jannuzzi, 2002 *apud* Silva; Silva; Silva, 2016, p. 57).

No cenário das definições relativas aos projetos já concluídos, as decisões qualitativas referem-se à avaliação de impacto, concedendo a implantação ou não de projetos similares (Garcia, 2020). As organizações políticas têm como propósito principal garantir o conforto da população, desse modo os gestores devem analisar:

[...] a utilidade (gastos necessários para o atendimento da coletividade); a legibilidade (consentimento de gastos necessários para atendimento da coletividade); a legitimidade (consentimento coletivo da população e na possibilidade contributiva dos cidadãos); a oportunidade (necessidade pública e coletiva); a legalidade (observar

os mandamentos da lei e as exigências do bem comum) e a economicidade (relação entre custo benefício e viabilidade) para que ação seja eficiente (Silva, 2019, p. 236).

São empregados como referências de comparação para os indicadores padrões ou parâmetros. Secchi (2013) menciona três padrões: Padrão absoluto, Padrão histórico, Padrão normativo. Destaca-se, na presente pesquisa, o padrão histórico – definições atingidas anteriormente que auxiliam na comparação por períodos (meses, anos), gerando dados sobre o retrocesso ou ascensão da política.

Para os autores Cohen e Franco (2013), existem quatro tipologias em que as avaliações podem ser categorizadas, são elas: externa, interna, mista ou participativa. No caso deste estudo, o foco está na avaliação externa, ou seja, é uma categoria que realiza as avaliações por pessoas que não possuem interação com uma instituição responsável pela implementação da política.

A avaliação pode ser aplicada em diferentes dimensões, como no âmbito do uso informacional da avaliação, enquanto processo de formação entre os agentes envolvidos e o próprio benefício da política. Outro aspecto relevante é a função educativa da avaliação, especialmente por “[...] seu papel de educar os outros não só em relação ao programa que está sendo avaliada, mas também os meios alternativos de tomada de decisão [...]” (Worthen; Sandes; Fitzpatrick, 2004, p. 275).

A função educativa é um uso da avaliação que propõe o acesso à informação pela sociedade como um dos aspectos centrais da avaliação. Diante disso, “[...] a avaliação, na medida em que gera informações consistentes e aumenta a transparência, contribui para a elevação do nível de cidadania” (Matias-Pereira, 2012, p. 115).

O princípio democrático pode ser praticado quando a população detém informações acerca dos gastos e ações governamentais para regular e se autorregular, tornando-se coparticipante das definições das políticas públicas futuras. A avaliação não seria um modo de estimular o senso crítico do cidadão transformando-o em um avaliador e um agente promotor das políticas públicas? (Garcia, 2020).

A partir da promulgação da Constituição Federal e da Lei 10.257 (Estatuto da Cidade) foram introduzidos princípios para promover o equilíbrio na gestão da vida urbana, tais como: regularização fundiária, instituição de ZEIS, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Direito de Preempção e urbanização, garantindo a função social da propriedade, prevenindo maiores danos ambientais e promovendo moradia digna à população (Brasil, 1988/2021).

O município de Vitória da Conquista possui órgãos que têm o objetivo de comandar a gestão municipal do meio ambiente. Desde 1990 a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA) faz o planejamento e executa intervenções com intuito de conservar, preservar e recuperar o meio ambiente, com participação social no planejamento, execução e fiscalização de projetos em conjunto com Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMMAM), que aprova normas, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade ambiental (Lima *et al.*, 2017).

Esse modelo de intervenção deve significar não apenas uma medida para promover o desenvolvimento socioeconômico, mas, junto a isso, a concretização do direito à cidade. É papel do Poder Público municipal preservar essa reserva ambiental e incentivar o seu uso sustentável, cabendo à sociedade o dever de vigilância e o direito de apropriação do bem de uso comum a ela oferecido. Na próxima subseção, tratamos a respeito das legislações ambientais para áreas urbanas, em especial as legislações do município de Vitória da Conquista-BA.

Legislações Ambientais

Analisar as legislações ambientais do município, bem como os instrumentos que podem ser introduzidos ou já foram estabelecidos no Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema torna-se fundamental para avaliar a eficiência das políticas públicas ambientais para sua preservação. Principalmente por se tratar de um entorno marcado por desigualdades sociais, com ocupações caracterizadas por edificações de baixo padrão e de forma desordenada.

Através do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o PMULJ foi enquadrado no grupo de Unidades de Uso Sustentável, na categoria de Área de Proteção Ambiental (APA):

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Brasil, 2000, p. 11).

Nesse sentido, o Plano Diretor de Vitória da Conquista apresenta diretrizes para as Áreas de Proteção Ambiental (APA), conforme descritas a seguir:

CAPÍTULO VIII DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS

Art. 84. Ficam estabelecidos os projetos estratégicos constantes do Anexo II, desta Lei, em acordo com as seguintes prioridades estratégicas:

c) criação da Área de Proteção Ambiental/APA das Lagoas e Vales de Vitória da Conquista [...].

ANEXO II PROJETOS ESTRATÉGICOS

[...]

7- A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma unidade de conservação, composta por áreas públicas e/ou privadas, que tem o objetivo de disciplinar o processo de ocupação das terras e promover a proteção dos recursos naturais dentro de seus limites, de modo a assegurar o bem-estar da população, resguardar ou incrementar as condições ecológicas locais e manter paisagens e atributos culturais relevantes.

Considera-se então que as áreas de vale do rio Verruga e as áreas rebaixadas das lagoas da Jurema e Bateias, incluindo o espaço do Aeroporto e do bairro Campinhos, formam um corredor que corta transversalmente a cidade de Vitória da Conquista, podendo constituir uma Unidade de Conservação, interligando espaços vazios, de lazer e de preservação. Uma grande via ecológica pode ser um elemento fundamental para articulação de toda a área da APA, com grande impacto na integração leste/oeste de que tanto se ressentia a Cidade. Esta via está prevista nas diretrizes deste PDU para a expansão do Sistema Viário da Cidade (Vitória da Conquista, 2006, p. 18, 26).

O projeto estratégico torna-se indispensável nas Unidades de Conservação, onde a política pública fomenta ações prioritárias de intervenção eficientes capazes de promover melhorias socioambientais, na inserção da

Política de Habitação de Interesse Social ligada à proteção do meio ambiente, para que os usos possam coexistir sem provocar desequilíbrios.

O Plano Diretor, Lei 1.385, estabelece uma parte da ocupação do entorno da Lagoa do Jurema como Zonas Especiais de Interesse Social I (ZEIS), ou seja: “I. ZEIS I: zonas onde predominem áreas de propriedade pública, ocupadas, predominantemente, por assentamentos de padrões de ocupação precário e popular” (Vitória da Conquista, 2006, p. 10). Essa área compreende os seguintes critérios de prioridade para sua regularização:

II. O nível de riscos de vida ou ambientais, considerando-se a implantação em área passível de ocorrência de deslizamentos, áreas alagadiças ou de solos instáveis, a incidência de acidentes e o gravame ao meio ambiente; [...].

§2º. A regularização da ZEIS poderá implicar em reurbanização, considerando a precariedade da infraestrutura, ou em relocação da população, no caso de haver riscos de segurança e saúde para a população ou para a preservação ambiental (Vitória da Conquista, 2006, p. 10).

De acordo com o Art. 44, incisos I e II desta mesma lei, são expostos os condicionantes para sua urbanização:

I. Nas ZEIS I, II e III:

a) a implantação de áreas livres equipadas para uso público, na dimensão adequada à população prevista para o respectivo assentamento ou bairro, com prioridade para aquele com menor índice de áreas públicas por habitante;

b) produção de novas unidades de habitação de interesse social, em acordo com as disposições estabelecidas pela legislação específica de habitação de interesse social;

c) remembramento de lotes, limitado à implantação de equipamentos comunitários e de interesse coletivo, ou, quando couber, para a sua conformidade com a área mínima exigida para a titulação individual de habitação social;

d) coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,1 (1décimo);

e) coeficiente de aproveitamento básico de 1,0 (um); e

f) coeficiente de aproveitamento máximo de até 1,5 (um e meio) que poderá ser reduzido, de acordo com o respectivo Plano de Urbanização;

II. Nas ZEIS I e II:

a) utilização, nas áreas de parcelamentos irregulares, de parâmetros e da regulamentação previstos na legislação específica;

b) regularização das edificações e usos não residenciais, definida pelo Plano de Urbanização ou pela legislação específica;

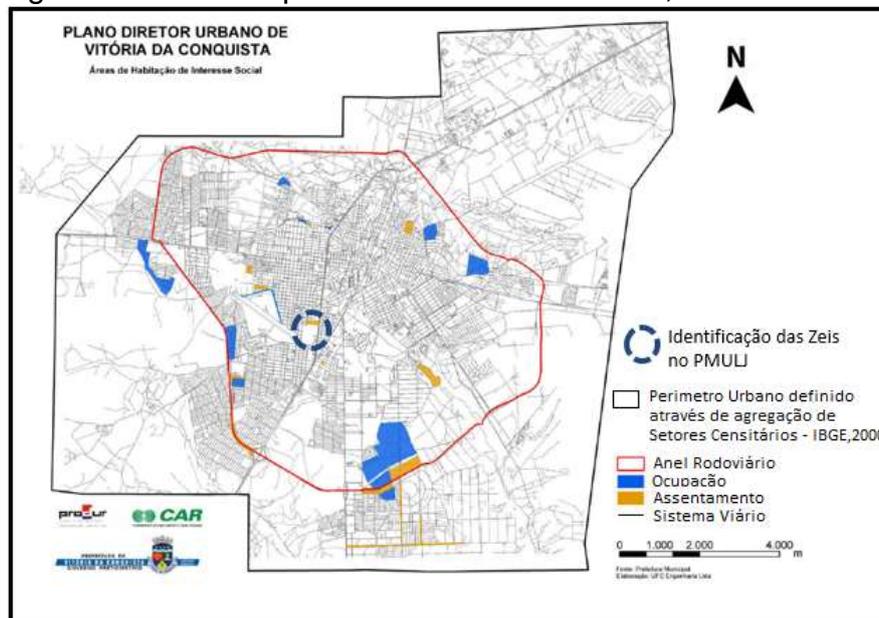
c) predominância, nas Áreas de Valor Ambiental, das restrições a estas pertinentes;

d) implantação de empreendimentos que extrapolem os padrões locais, dependentes de Estudo de Impacto de Vizinhança, comprovando os impactos positivos diretos sobre as condições de vida

e a geração de postos de trabalho para a população local e a anuência do Fórum Comunitário (Vitória da Conquista, 2006, p. 11).

Ao analisarmos a Figura 2, a seguir, verificamos que a área ocupada demarcada no Plano Diretor Urbano de 2006 como ZEIS teve um significativo aumento ao logo dos anos, diferença que pode ser percebida em comparação com a figura 1, mostrada na introdução deste texto. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística), no censo de 2010, o número de domicílios registrados era de 197 e a média de moradores por domicílios de 3,7 pessoas – uma população de baixa renda em que a renda média mensal das pessoas (com rendimento) não passa de 60% do salário-mínimo estabelecido.

Figura 2 - Zonas Especiais de Interesse Social, Lei 1.385/2006



Fonte: Adaptação de Vitória da Conquista (2006).

O processo de urbanização no entorno do PMULJ teve uma inserção precária e ambígua, ou seja, condicionada à vulnerabilidade em locais com infraestrutura urbana inadequada para um desenvolvimento sustentável. Por consequência, na perspectiva socioeconômica e ambiental a cidade sofre danos complexos para serem reestabelecidos.

No Código do Meio Ambiente, Lei nº 1.410/2007, verificam-se as diretrizes acerca do planejamento ambiental para as Unidades de Conservação do PMULJ. No referido Código foram instituídos no Município os espaços protegidos, dentre eles, as unidades de conservação a seguir descritas, submetidas aos seguintes condicionantes:

[...]

Art. 23. São unidades de conservação: [...]

III. O **Parque Municipal Urbano da Lagoa do Jurema, instituído, oficialmente, por esta Lei.** [...].

§ 1º Nos Parques Municipais, só poderão ser desenvolvidas atividades de pesquisas científicas e de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, respeitando os demais critérios e restrições estabelecidos pela legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Vitória da Conquista, 2007, p. 20-21, grifo nosso).

Observa-se, portanto, que foram estabelecidos os usos e funções possíveis do espaço dos Parques Urbanos, no município, sendo caracterizados como Unidades de Uso Sustentável. Sobre as áreas de preservação permanente, o documento assim descreve:

Sub-Seção II

Das áreas de Preservação Permanente

Art. 26. Em todo o território do Município, serão considerados de preservação permanente os revestimentos florísticos e demais formas de vegetações naturais situados:

I. ao longo dos rios ou outros quaisquer cursos d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura mínima seja de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos 10 (dez) metros de largura;

II. ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de água natural ou artificial, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente, em faixa marginal cuja largura mínima seja de 30 (trinta) metros;

III. ao redor das nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio de 50 (cinquenta) metros de largura.

IV. nas demais matas ciliares de todas as bacias e sub-bacias existentes no Município (Vitória da Conquista, 2007, p. 22).

No artigo 2º da Lei Federal nº 9.985/2000 também foi instituído o Plano de Manejo, nele deve estar contido o projeto de gestão do PMULJ e o seu patrimônio ambiental. Dessa forma, é realizada uma descrição detalhada da área protegida, possibilitando a proteção e inserção de medidas que resolvam os problemas socioespaciais (Brasil, 2000).

De acordo com Porto (2008), para enfrentar constantes degradações, especialmente entre o final do século XVII e início do século XIX, foi adotado o Plano de Manejo na área correspondente a Vitória da Conquista em razão da colonização portuguesa, que provocou grandes desmatamentos. No Art. 25 são descritos:

Art. 25. As unidades de conservação criadas pelo Município disporão de um plano de manejo, aprovado pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, com base em estudos técnicos que indiquem o regime de proteção, o zoneamento, quando for o caso, e as condições de uso, quando admitido, ouvida a comunidade, mediante audiência pública realizada especialmente para tal finalidade.
§ 1º O plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos, a partir da data de sua criação, com a ampla participação da população residente (Vitória da Conquista, 2007, p. 13, grifo nosso).

A lei prevê um prazo de cinco anos para elaboração do plano de manejo no PMULJ, considerado pelo SNUC o principal instrumento de gestão das unidades de conservação; nela são descritas as particularidades biológicas e sociais para que a tomada de decisão dos gestores seja assertiva e as ações implantadas possam ser frequentemente monitoradas e avaliadas. Para Schiavetti, Magro e Santos (2012), o plano de manejo constitui um instrumento essencial para que a gestão das unidades de conservação alcance sua efetividade.

Em virtude da relevância em se ter um Plano de Manejo para conservação de área urbana, na subseção seguinte, detalharemos um pouco mais a esse respeito, com foco no PMULJ de Vitória da Conquista.

Plano de Manejo

O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) estabelece normas e critérios com objetivos voltados para a gestão das UCs. Dessa forma, o plano de manejo, como informam Barros e Leuzinger (*apud* Kinouchi, 2014), pode ser considerado em algumas proporções diferentes: primeiramente, a declaratória, que caracteriza a unidade de conservação e suas peculiaridades socioambientais; posteriormente, a declaração de significância, ou seja, sua

relevância para conservação; sua missão institucional, que denota o interesse na sua existência e na sua finalidade; por fim, sua a visão de futuro, com a descrição dos desafios e previsão de prazos para que os objetivos sejam contemplados. Essas informações deverão ser disponibilizadas a toda sociedade, de forma clara.

Esse documento técnico necessita de uma gestão eficiente e equitativa, pois apenas o Plano de Manejo não é capaz de solucionar os problemas encontrados pelo legislador, sendo imprescindível planejar, executar, monitorar e avaliar as ações inseridas de maneira assertiva conforme previstas nas categorias das UCs. No entanto, a criação e implementação dos planos de manejo no Brasil enfrentam grandes obstáculos para as ações dos órgãos públicos ambientais.

Embora haja obrigatoriedade de implementação do plano de manejo, no Brasil há dificuldades na criação, elaboração e execução dos planos de manejo, pois, conforme Silva e Branchi (2021, p. 12), “apesar do aumento no número de áreas protegidas no Brasil, a elaboração de Planos de Manejo não seguiu o mesmo padrão, refletindo um padrão nacional onde pouco mais de 42% das UCs existentes possuem um planejamento para a gestão de suas áreas”. Os autores evidenciam algumas vulnerabilidades acerca do manejo das UCs, quais sejam:

[...] excesso de descrição do local; informação muitas vezes genérica, tratando mais de floras e faunas da região do que daquelas da UC; ausência de estudo da sustentabilidade econômica da unidade; ausência de análise dos impactos econômicos e sociais na população do entorno da unidade; participação carente ou pouco eficaz da sociedade civil (Silva; Branchi, 2021, p.12).

Além disso, a falta de monitoramento frequente dos planos é uma das problemáticas que prejudicam a efetividade da política pública, uma vez que impede a realização de adaptações, caso necessárias, para sua ascensão, proporcionando baixa capacidade de proteção e conservação (Saleme; Costa, 2020). Segundo informações do IBAMA (2003), a participação social e as intervenções contínuas integradas estabelecidas no Plano de Manejo, nessas áreas, possibilitariam uma gestão e ações de manejo eficiente nas UCs.

Ao se deparar com a realidade socioambiental do PMULJ nos dias atuais, marcada pela falta do plano de manejo, faz-se necessário compreender porque este ainda não foi realizado na atual gestão, mesmo após firmado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) requerido pelo Ministério Público Estadual em 2017, em que seria elaborado em até 36 meses o plano de manejo dos Parques Municipais Urbanos Lagoa das Bateias e do Jurema, pela então secretária, à época, vigente na gestão da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA), Luzia Lúcia Vieira de Oliveira, e pela promotora de Justiça, Karina Cherubini.

Em 26 de setembro de 2018, ocorreram as primeiras exposições de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na Câmara dos Vereadores, para expor as iniciativas do processo de reformulação do PDDU, sendo lançado no Auditório da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Em 2019, foram discutidos os principais problemas atuais da cidade, destacou-se o desejo de uma cidade economicamente forte, com compromisso ambiental e com impacto nas localidades. Foram discutidas, também, metas de transformação de núcleos urbanos multifuncionais, como transporte, mobilidade inteligente, de maneira rápida e efetiva, planos de biodiversidade da escala regional à local para aumentar a resistência da cidade contra problemas climáticos, além da recuperação das nascentes do rio e criação espaços culturais de maneira sinérgica.

Nesses encontros, abordou-se a metodologia do PDDU, destacando o estudo básico como um diagnóstico físico e ambiental a fim de rever as vias com problemas de uso do solo e mobilidade, bem como apontar os desafios a serem enfrentados: como o diagnóstico da realidade, reconhecer os principais problemas, definir os cenários futuros e os instrumentos para gestão do PDDU.

O Plano Estratégico de Vitória da Conquista de 2020, publicado pela Fundação Escola Politécnica da Bahia (FEP), revela os problemas (Figura 3) e as ações que serão implementadas pela nova administração municipal.

Figura 3 – Rua Guanabara - Bairro Jurema



Fonte: Acervo Pessoal (2019).

No que se refere ao PMULJ, são abordadas as seguintes propostas:

Regulamentar e enquadrar a UC no SNUC, com implementação de instrumentos de gestão e realização de ações efetivas para conservação do Parque;

Regulamentar e fiscalizar atividades de uso e ocupação do solo local e do seu entorno;

Conter a expansão por ocupação urbana desordenada e os problemas associados, relativos ao saneamento básico, vulnerabilidade social e deterioração da qualidade ambiental;

Qualificar a área de Parque para atuar como espaço estruturado e seguro para realização de atividades de esporte e lazer pela população;

Realizar ações de Educação Ambiental envolvendo a comunidade, especialmente a população que vive em seu entorno e/ou que usufrui dos recursos ambientais e/ou eco serviços prestados pelo manancial (Vitória da Conquista, 2020, p. 96-97).

Inclusive, o Plano Estratégico prevê a criação do plano de manejo da Lagoa do Jurema, implementação de zoneamento, delimitação da zona de amortecimento, com a formação de um conselho gestor. Mesmo após a intitulação do PMULJ como uma unidade de conservação em 2007, percebemos que essa área foi criada sem padrão de planejamento a curto e longo prazo, o que evidencia a vulnerável aplicação e fiscalização da legislação pela ausência do Plano de Manejo vigente até a atualidade.

A gestão do Parque está atrelada a ações de várias secretarias, quais sejam: Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Administração), Secretaria Municipal de desenvolvimento Social (Habitação popular) e Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Infraestrutura Urbana. A

partir da criação da UC, a administração pública torna-se apta, através dos parâmetros legais, a garantir proteção socioambiental. Visto ser o plano de manejo um dos instrumentos essenciais de gestão das Unidades de Conservação previsto em lei, por que ele ainda não foi elaborado?

Para compreender a ausência do Plano de Manejo e como foi conduzida a gestão do PMULJ, desenvolveu-se um questionário e, como orientado pela Secretaria do Meio Ambiente, foi solicitada, via e-mail, à Secretaria de Comunicação uma entrevista com Ana Cláudia, atual Secretária do Meio Ambiente, no entanto, infelizmente, não obtivemos respostas.

METODOLOGIA

Em decorrência do surgimento das ocupações irregulares localizadas no entorno imediato do PMULJ, é possível compreender o processo histórico da desigualdade socioespacial observado na área e os instrumentos urbanísticos nele inseridos e, inclusive, discutir as intervenções feitas pelo Poder Público Municipal para solução dos problemas encontrados.

Dessa forma, no intuito de avaliar os instrumentos urbanísticos inseridos no Parque Municipal Urbano Lagoa do Jurema (PMULJ), realizamos uma pesquisa com abordagem qualitativa exploratória e documental, por meio da análise de documentação direta (pesquisa de campo) e indireta (documental e bibliográfica) (Lakatos; Marconi, 2003), a fim, também, de refletir sobre a Unidade de Conservação Parque Estadual Mata da Pimenteira (PEMP) e estabelecer um comparativo de análise com o PMULJ.

Com o propósito de perceber e descrever os possíveis problemas, como evidenciar possíveis soluções, o estudo norteia-se pela pesquisa de campo, em que a coleta de dados ocorreu por meio da observação *in loco*, com cinco (05) visitas feitas pelos pesquisadores e autores deste artigo, no período entre julho e agosto de 2022, para registro fotográfico da área e catalogação/sistematização do que estabelecem os dispositivos legais. Realizamos, aqui, uma avaliação externa, isto é, análise realizada por pessoas que não possuem interação com uma instituição responsável pela implementação da política.

Conforme mencionamos anteriormente, produzimos um questionário e direcionamos à atual secretária de Meio Ambiente de Vitória da Conquista; entretanto, uma vez que não obtivemos retorno, contamos somente com a análise documental e visitas a campo. Dessa maneira, a análise dos dados é realizada sob a abordagem qualitativa, por meio da análise de conteúdo dos documentos confrontados com as observações e registros fotográficos realizados, conforme iremos expor na seção seguinte.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A legislação ambiental decorrente da Constituição Federal de 1988 objetiva conter a degradação ambiental e proteger o meio ambiente de problemas locais ocasionados pelo mau uso e ocupação do solo, prevendo, ainda, o planejamento territorial, fiscalização, além de complementar as legislações Federais e Estaduais de acordo com sua necessidade (Aantunes, 1999). Todavia, por mais que seja mais fácil a compreensão e a introdução de possíveis soluções de um dado problema pelo ente local, as políticas socioambientais são constantemente negligenciadas e, muitas vezes, implementadas de forma inadequada.

Diante disso, a avaliação, na condição de fase do ciclo de política pública, a fim de examinar sua implementação e desempenho (Secchi, 2013), contribuiu também para comparar os instrumentos urbanísticos implementados no PMULJ e no Parque Estadual Mata da Pimenteira (Weiss, 1998), levando em consideração a eficiência, eficácia e efetividade, para compreender se a política inserida resolveu os problemas socioambientais, como essas políticas foram introduzidas e se foi benéfico para as populações adjacentes.

A eficiência das políticas ambientais é contemplada quando são implementadas de forma assertiva, ou seja, com sistematização, estudos de georreferenciamento, análise de dados para formulação de possíveis soluções, inserção dos aparatos legislativos, consultas públicas, formação de um conselho

gestor, contínuas ações de fiscalização e promoção da educação ambiental, como é o caso do Parque Estadual Mata da Pimenteira (PEMP).

O Parque Estadual Mata da Pimenteira foi criado oficialmente em 23 de janeiro de 2012 pelo decreto nº 37.823; seu bioma é a Caatinga e conta com aproximadamente 887,24 ha, localizado nas porções sul, oeste e noroeste da propriedade do IPA no Município de Serra Talhada (Pernambuco, 2012), como ilustra a Figura 4, adiante.

Figura 4 - Representação gráfica do zoneamento ambiental do Parque Estadual Mata da Pimenteira



Fonte: Pernambuco (2013).

Através das rupturas ecológicas percebidas por grupos de professores da Unidade Acadêmica de Serra Talhada (UAST-UFRPE), alunos e ambientalistas, com destaque para a participação da professora Dra. Maria Adélia B. de Oliveira, conceberam ações de manejo integrado vinculado a um Conselho Gestor criado em junho de 2012 pela Portaria de nº 062/2012. Logo após a sua instituição como Unidade de Conservação, buscou-se introduzir medidas de controle, constantes ações de educação ambiental e preventivas, assim como o monitoramento contínuo (Santos *et al.*, 2013).

Durante o processo, percebe-se que todos os atores envolvidos na criação do PEMP, descritos no livro *Parque Estadual Mata da Pimenteira*:

Riqueza Natural e Conservação da Caatinga, estabelecem uma forte identidade e reconhecimento que promove uma valorização socioambiental do parque. As medidas atribuídas para sua proteção tiveram a participação social, atualização e implantação do plano de manejo, estabelecendo uma integração à vida econômica e social. Na implementação da política ambiental no PEMP verificam-se alguns critérios importantes mencionados por Silva (2019), como a oportunidade (o reconhecimento da necessidade da política ambiental para o bem coletivo), a legitimidade (o envolvimento da população na composição da política), a legalidade (o uso da legislação condicionada ao da bem população).

O Estatuto da cidade prevê, no artigo 182 da Constituição Federal, o Plano Diretor, que está amplamente relacionado com a criação, implantação e gestão das UCs, fomentando a função social do espaço urbano. O poder público Municipal tem a obrigação constitucional de proteger e monitorar essas áreas protegidas, no entanto observa-se, no caso do PMULJ, uma postura de omissão e descaso na sua preservação. Ademais, o PMULJ é um ambiente socialmente frágil que teve parte das políticas socioambientais nele inserida. Diante disso, precisamos compreender quais ações foram instituídas no PMULJ previstas na legislação ambiental e nas políticas sociais.

Além da criação da Unidade de Conservação, em 2007 surgiram propostas de política de desenvolvimento, o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), juntamente com outras políticas de habitação social. Silva (2013) lembra que foi apresentado em 2008 um plano elaborado pela Prefeitura Municipal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a finalidade de reassentar 26 famílias do local, além de contemplar outros objetivos:

Cercamento da Lagoa, delimitando a área protegida e coibindo o avanço da ocupação habitacional. Na tentativa de eliminar o processo de aterramento e proteger os mananciais, bem como a diversidade de fauna e flora existentes; Arruamento e pavimentação das vias de contorno; Implantação de ciclovias na parte alta; [...] (Silva, 2013, p. 11).

Os objetivos planejados pelo PAC foram contemplados, mas, após essas intervenções no local, ainda são percebidos problemas evidentes no entorno da Lagoa. De acordo com este mesmo autor, o processo de reassentamento das famílias configura-se como intervenções que tiveram o propósito de deslocamento de famílias de áreas de risco para espaços apropriados para moradia (Silva, 2013).

A proposta inicial do Governo Municipal era a transferência das famílias para o assentamento Vila América, que foi rejeitada pelos moradores, devido à distância de 7 km do local. Diante disso, a Prefeitura, em 2010, ofereceu outro espaço a apenas 3 km do local, no bairro Guanabara, possibilitando a transferência das 26 famílias e demolição de suas casas. Essas ações públicas não foram suficientes para resolver os problemas existentes na área. Assim, houve novas invasões, necessitando de intervenções mais rigorosas, visto que a lagoa atualmente possui, pelo menos, 192 residências ao seu redor, mostrando a necessidade de intervenções mais rigorosas (IBGE, 2010).

Quanto ao cercamento, atualmente ela não cumpre o papel de delimitador do espaço, muito menos impede o avanço das ocupações. A cerca implantada para “delimitar” a área do parque é constantemente manipulada, não possui fiscalização, favorecendo o avanço da ocupação ou realização de atividades impróprias na área ambiental: depósito de materiais recicláveis, entulho, criação de cavalos, aterramentos, entre outros.

Por meio de nossas visitas *in loco*, na realização de uma avaliação externa, uma vez que não mantivemos interação com uma instituição responsável pela implementação da política (Cohen; Franco, 2013), observamos que o entorno do PMULJ (Figuras 5 e 6) é marcado por desigualdades socioespaciais e socioeconômicas provocadas pelo processo de urbanização, pela falta de planejamento urbano e de fiscalização na cidade, o que interfere diretamente no equilíbrio socioambiental da área em estudo. Segundo Silva (2013, p.15), “a ocupação e uso do solo urbanizado imprimem na paisagem urbana as distinções de uma cidade desigual, que divide o seu espaço entre a legalidade e a ilegalidade”.

Figura 5 - Cerca do PMULJ deteriorada localizada na BR116



Fonte: Arquivo Pessoal (2019).

Figura 6 - Depósito de Material Reciclável dentro do PMULJ



Fonte: Arquivo Pessoal (2019).

Até o momento presente, ao investigar o entorno do PMULJ, nota-se que ao confrontar o mapa de 2022 do Google Earth (Figura 7) com o mapa do ano de 2019 (Figura 1), fica evidente o crescente avanço das ocupações adentrando o parque. É notório que, apesar da atenção normativa, não houve aplicação de forma efetiva pelo poder público das ações de proteção e recuperação da área degradada da lagoa, mas sim uma deficiência na implementação das políticas públicas socioambientais no PMULJ, em que as intervenções não seguiram os critérios de legitimidade, economicidade e legalidade tornando os resultados da política negativa.

No que tange à eficácia, efetividade e eficiência, dimensões relativas ao processo de avaliação, ou seja, o modo correto de fazer algo, resultados

atingidos e o nível de alcance desses resultados (BIO, 1996), respectivamente, defendemos que não houve uma implementação de ações benéficas de amplo alcance, tanto para o ambiente em questão quanto para o público-alvo.

Figura 7 - PMULJ



Fonte: Adaptação do Google Earth (2022).

As entrevistas realizadas por Alves, Sampaio e Sampaio (2017) com indivíduos no entorno do PMJLU mostram que mais da metade desses moradores nem mesmo sabem que vivem próximos a uma UC, ainda que seja assim considerada desde 2007. Portanto, “[...] desconhecem o que é um Parque Municipal, não associando tal instância à proteção ambiental, [...]” (Alves; Sampaio; Sampaio, 2017, p. 9). Perante o exposto, evidencia-se, consoante Meirelles (2002), que a eficiência da administração pública em promover a consciência ambiental não está apenas ligada à legalidade, mas aos seus resultados favoráveis quando aplicadas com excelência, em outras palavras: com eficácia, efetividade e eficiência no processo de avaliação da Unidade de Conservação em questão (Bio, 1996).

A informação produzida na entrevista demonstrou a falta de políticas de educação ambiental e inclusão da população do entorno imediato, suscitando descaso e práticas de despejo de lixo, esgoto e constantes invasões, até os dias atuais. Além desses agravantes, há áreas do PMULJ sendo loteadas e vendidas, de modo que os terrenos loteados, com aproximadamente 600 m², chegam ao valor de R\$160.000 reais, conforme demonstra a Figura 8, a seguir.

Figura 8 - Lotes sendo vendidos na Avenida Itabuna



Fonte: Arquivo Pessoal (2019).

No mesmo sentido, ao analisarmos o Plano de Manejo do PEMP, foram previstos os programas de Educação Ambiental e de Comunicação e Integração com a Comunidade, estimulando a sensibilidade da comunidade local. Vale ressaltar que foram realizadas em 2007 ações promotoras de conscientização em escola da proximidade onde estuda a maioria dos filhos de pequenos agricultores que moram nas redondezas do PEMP (Santos *et al.*, 2013). As condutas de educação ambiental despertam na sociedade uma compreensão mais aprofundada acerca da preservação ambiental, favorecendo o pertencimento do indivíduo à natureza, independentemente da idade.

Dessa maneira, para que haja êxito em um trabalho de educação ambiental, como afirma Torres (2004), a eficiência deve estar amplamente ligada à eficácia, ou seja, as condutas devem ser realizadas de forma assertiva, para que se possa atingir os objetivos esperados. O exercício da cidadania torna-se, então, uma das formas eficientes de se promover o cuidado ao meio ambiente, à medida que a própria comunidade exerce o papel de fiscalização e proteção

ambiental. Vale mencionar com base nas entrevistas realizadas por Alves, Sampaio e Sampaio (2017, p. 12), o desconhecimento do que representa uma UC para as pessoas no entorno da Lagoa do Jurema:

Como problema ambiental, contraditoriamente, os moradores da proximidade da Lagoa do Jurema elencaram justamente a própria lagoa como um problema para a comunidade, associando a ela a proliferação de doenças e utilização da área como esconderijo de bandidos.

A função dos parques urbanos para a sociedade vai além da preservação ambiental, perpassa também por atividades culturais e educacionais, lazer, recreação, espaços para socialização e de turismo sustentável. De acordo com o plano de manejo, o PEMP assume e impulsiona a criação de valores sociais para a comunidade através do turismo sustentável, do manejo sustentável agroecológico (Agricultura Familiar) e nas atividades ambientais. Ações dessa natureza têm potencial para promover a conscientização dos moradores e visitantes, por meio do turismo, com a realização de Trilhas, por exemplo; o plano de manejo do PEMP prevê, ainda, o uso tolerável da área para o desenvolvimento científico, tendo em vista a preservação da fauna/flora, bem como destinação de área para cultivo pelos moradores, sendo extremamente relevante para o sustento da comunidade; ademais, são estimuladas atividades que promovam a integração da comunidade com o meio, tais como: elaboração de planos de comunicação, potencialização dos meios de divulgação das ações da UC, elaboração de peças para comunicação das ações de preservação da UC, divulgação de eventos e atividades da UC em blogs, sites e outros canais de divulgação, como as redes sociais (Pernambuco, 2012).

A criação desses espaços para sociabilidade traduz uma necessidade para o bem-estar público através do contato com a natureza. Assim, os moradores do bairro podem se apropriar do ambiente natural público de forma equilibrada, reconhecendo a sua importância, além da interação que é proporcionada entre os indivíduos, estabelecendo trocas de ideias e experiências.

Em Vitória da Conquista, os benefícios das ações de uma UC podem ser percebidos, por exemplo, no caso da inauguração, em 2019, da Praça Norberto Aurich (Figura 9), localizada próximo ao PMULJ, que possui diversos equipamentos, como quadras poliesportivas, academia ao ar livre, parque infantil, entre outros. A praça é constantemente usufruída socialmente pela população, principalmente por adolescentes e crianças.

Figura 9 - Vista aérea Praça Norberto Aurich



Fonte: PMVC (2019).

O PMULJ tem sua proteção também ligada à drenagem das águas pluviais. Entretanto, no entorno do parque verifica-se o uso inadequado do solo em decorrência da falta de controle das legislações municipais vigentes. Dessa forma, esse processo de urbanização retira a cobertura vegetal e causa diversos problemas no ecossistema local, uma vez que nele está localizada a nascente do Rio Verruga.

Em consonância com as ações previstas no plano estratégico mencionado anteriormente, foram realizadas recentemente apenas algumas limpezas na área que margeia a Avenida Integração, com a retirada de resíduos e o cercamento do local, porém as constantes invasões continuam se agravando (Figuras 10 e 11).

Figura 10 – Avanço das ocupações no PMULJ



Fonte: Acervo Pessoal (2022).

Figura 11 – Invasão no PMULJ



Fonte: Acervo Pessoal (2022).

No que se refere às medidas de qualificação do espaço de lazer, ações de educação ambiental, contenção da ocupação desordenada, fiscalização, entre outros, até o momento infelizmente não foram contempladas. Apesar das diretrizes estabelecidas no plano estratégico ainda persiste a escassez de estudos aprofundados e aplicação das mudanças pelas autoridades administrativas, afetando a efetividade da política pública na promoção do equilíbrio socioambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre as questões ambientais nas cidades associadas ao poder público é relevante para que as políticas se tornem legítimas com o envolvimento de todos os agentes sociais, principalmente pela participação da

comunidade nas intervenções estabelecidas pelo município. Para garantir a preservação ambiental são indispensáveis ações no âmbito municipal, pois, assim, as propostas poderão atingir, de forma mais assertiva, o interesse local.

A união de todos os entes federativos no combate à degradação ambiental deve estar presente em todas as etapas da implementação das políticas públicas ambientais, devendo ser organizada, estruturada e atuar na tomada de decisão. Com a criação dos órgãos de gestão ambiental e dos instrumentos normativos, pode-se contar, de forma legal, com o poder público para a resolução dos problemas socioambientais, contribuindo para alocação de recursos, controle e verificação de sua efetividade.

Nesse sentido, a administração pública deve fomentar discussões amplas com a inserção da sociedade no debate político e nos processos decisórios do governo, elevando o cidadão à condição de cogestor. A desigualdade social desencadeou a necessidade de políticas socioambientais, uma vez que a fragmentação das camadas sociais repercute na ocupação de áreas impróprias para moradia, como é o caso do PMULJ. Segundo Lefebvre (1972, p. 117), a cidade é “[...] o palco constante no qual se movimentam as categorias econômicas, o salário e o capital, sobre produto e a mais valia, desempenhando as suas cenas e seus dramas”.

Resultante das observações efetuadas em campo no PMULJ, concomitantemente com estudos dos instrumentos regulatórios, foi possível avaliar quais foram as políticas públicas socioambientais empregadas a partir da criação da Unidade de Conservação e a sua efetividade, podendo vislumbrar também possíveis intervenções capazes de mitigar os problemas sociais e ambientais.

Diante disso, é essencial pensar em estratégias de intervenção que promovam qualidade de vida socioambiental a um entorno já consolidado com uma vivência social significativa. Observou-se a existência de atividades de risco, invasões das margens, inclusive na área da própria lagoa, depósitos de material reciclável, além de edificações degradadas, que estimularam a busca por soluções embasadas no Estatuto da Cidade, Lei 10.257, nos instrumentos

de regularização fundiária, urbanização, instituição de ZEIS, Direito de Preempção e Concessão de Uso Especial para Fins de moradia (Brasil, 2001). Esses instrumentos deverão ter sua aplicação definida pelo Poder Público em diálogo com a população residente.

A Relocação, necessária e indicada para os imóveis degradados, é proposta para áreas destinadas a programas de Regularização no Município, que é o caso do Loteamento Vila América e o Recanto das Águas. Outra opção que pode ser sustentada segue as diretrizes expressas no Plano Diretor de 2006, ainda em vigor, e no Plano Estratégico de 2020, que propõe transformar a área do futuro aeroporto, associada à Lagoa do Jurema e à Lagoa das Bateias, “em um corredor ecológico”, integrando estas áreas e valorizando a paisagem, o controle ambiental e a segurança de seus usuários. Logo, como uma terceira opção, essas edificações poderão ser realocadas para área do antigo aeroporto, inserindo essa demanda no Plano Piloto desse corredor, ora em elaboração pelo Município.

Salientamos, então, que a educação ambiental deve estar presente como parte indispensável da política pública a fim de recuperar os espaços ambientais degradados, em consonância com medidas que melhorem a qualidade de vida da população residente, além de promover uma consciência social durante a construção da própria política.

A exemplo do Parque Estadual Mata da Pimenteira apresentado anteriormente, o enfretamento dos problemas ambientais ultrapassou as medidas normativas, pois, além da criação da Unidade de Conservação, após a percepção da necessidade de sua proteção, foi elaborado o Plano de Manejo juntamente com o Conselho Gestor. A partir desse instrumento foi possível realizar estudos detalhados do PEMP para introduzir medidas de proteção, educação ambiental, turismo e manejo ecológico, integração do parque com a comunidade, fiscalização e constantes pesquisas.

Portanto, é fundamental que poder público desenvolva o Plano de Manejo do PMULJ previsto em lei, com eficácia, efetividade e eficiência, para que seja realizado o zoneamento e imposta a forma correta de seu uso, com constantes

fiscalizações unidas à participação popular, estabelecendo também critérios para o reflorestamento com as vegetações nativas nas áreas aterradas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, J. N.; LOPES, B. (supervisão); CALDAS, R. W. (cord.). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte, MG: Sebrae, 2008. Disponível em:
<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITIAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- ALVES, D. C.; SAMPAIO, A. V. O.; SAMPAIO, V. S. Percepção Ambiental de Unidades de Conservação: Estudo sobre as lagoas das Bateias e do Jurema em Vitória da Conquista – BA. UESB. **GEOPAUTA**, vol. 1, núm. 3, p. 1-21, 2017.
- ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris Ltda. 1999. 2.
- ARRETCHE, M. T. da S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BIO, S. R. **Sistemas de Informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais n.º 1/1992 a 110/2021, pelo Decreto legislativo n.º 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão n.º 1 a 6/1994. – 57. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. – (Série legislação; n. 1).
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 06 maio 2021.
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível

em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm#:~:text=L9985&text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20%2C%A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei 10.257, 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: 08 maio 2021.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2002.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, FGV, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DA SILVEIRA, J. S. T.; MOREIRA, A. P.; ÁVILA, L. V.; WEYH, C. B. Construção metodológica, aplicação e interpretação de um índice municipal de accountability. **Núcleos**, v. 10, n. 2, 2013.

FARIA, C. A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107- 127, set./dez. 1986.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, R. P. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas – concepções, modelos e casos**. O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas. Cruz das Almas, Bahia: 2020.

GOOGLE EART. **Vista panorâmica do entorno do PMULJ**. 2022.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2003. **Instrução Normativa n. 3 de 27 de maio de 2003**. Lista das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção. Brasília: IBAMA, 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse por setores**. 2010. Disponível em: www.censo2010.ibge.gov.br. Acesso em: 09 abr. 2021.

KINOUCI, M. R. Plano de Manejo: fundamentos para mudança. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (org.). **A diversidade cabe na unidade: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASWELL, A. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEFEBVRE, H. **O pensamento Marxista e a cidade**. 1972.

LIMA, E. M.; OLIVEIRA, Q. B. de; SILVA, M. de O.; OLIVEIRA, A. S. Gestão ambiental em Vitória da Conquista – Bahia. In: SEAGRA, G. (org.). **Educação Ambiental: natureza, biodiversidade e sociedade**. Ituiutaba: Barlavento, 2017. p. 1250-1260. ISBN 978-85-68066-55-3.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOURA, A. M. M. **Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 37.823, 23 de janeiro de 2012**. Cria o Parque Estadual Mata da Pimenteira, localizado no Município de Serra Talhada, neste Estado. Institui o Parque Estadual Mata da Pimenteira. Disponível em: https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/dec_pimenteira.pdf. Acesso em: 11 maio 2021.

PERNAMBUCO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Agência Estadual de Meio Ambiente. **Parque Estadual Mata da Pimenteira: plano de manejo**. Coordenação: Giannina Cysneiros Bezerra, Hélio Polito Lopes Filho; equipe técnica de elaboração: Ana Cláudia Sacramento et al.; texto: Ana Claudia Sacramento, Durázio Siqueira, Giannina Cysneiros Bezerra, Hélio Polito Lopes Filho, Marilourdes Guedes, Rodrigo F.J. Marques. Recife: SMAS, 2013.

PORTO, M. F. **Legislação e políticas públicas ambientais municipais:** experiência do Parque Municipal da Serra do Periperi no Município de Vitória da Conquista-BA. Ilhéus, Bahia, 2008.

SALEME, R. E.; COSTA, W. A. Planos de manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 10, n. 1, p. 29-53, jan./abr. 2020.

SANTOS, E. M.; MELO JUNIOR, M. de; CAVALCANTI, J. S. S.; ALMEIDA, G. V. L. **Parque Estadual Mata da Pimenteira:** riqueza natural e conservação da caatinga. Recife: EDUFRPE, 2013. 257p.

SCHIAVETTI, A.; MAGRO, T. C.; SANTOS, M. S. Implementação das unidades de conservação do corredor central da Mata Atlântica no estado da Bahia: desafios e limites. **Revista Árvore**, v. 36, p. 611-623, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-67622012000400004>.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, C. Q. de A. Moradia irregular em Vitória da Conquista – BA: Parque Municipal Urbano Lagoa da Jurema. In: Encontro de Administração Política para Desenvolvimento do Brasil, 4., 2013. **Anais...**, Vitória da Conquista, Bahia, 2013.

SILVA, G. H. P. da.; BRANCHI, B. A. A contribuição da política ambiental brasileira na proteção das áreas de conservação urbanas. **Revista Cerrados**, v. 19, n. 01, p. 181–202, 2021. DOI: 10.46551/rc24482692202108. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/cerrados/article/view/2933>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SILVA, M. C. da. Critérios de avaliação de políticas públicas e de desempenho: aspectos conceituais e empíricos. Governet. **Boletim do Orçamento e Finanças**, n. 167, p. 227-238, mar. 2019. ISSN 1809-6670.

SILVA, M. C.; SILVA, R. A.; SILVA, J. D.G. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, vol. 61, p. 1434-1444, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TANAJURA, M. **História de Conquista:** crônicas de uma cidade. Vitória da Conquista: PMVC; Brasil Artes Gráficas, 1992.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2004. 224 p.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Lei nº1.385, de 2006**. O Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista e dá outras providências. Disponível em: https://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei_1385_06_Plano-Diretor-Urbano1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Lei nº 1.410, de 2007**. Dispõe sobre o Código Municipal do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/CODIGOMUNICIPAL_MEIOAMBIENTE.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC). **Praça Norberto Aurich**. 2019. Disponível em: <https://www.pmvc.ba.gov.br/populacao-comemora-entrega-da-praca-norberto-aurich/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Plano Estratégico Vitória da Conquista 2020**. Etapa I – Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e Agência Reguladora Municipal Produto 10 Tomo II - Relatório Preliminar do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Vitória da Conquista: Fundação Escola Politécnica da Bahia (FEP), 2020.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.