

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Instituições e Sustentabilidade no Ordenamento Territorial de Três
Municípios do Valle del Cauca, Colômbia**

Fabio Alberto Arias Arbeláez

Orientadora: Gloria Maria Vargas

Tese de Doutorado

Brasília - DF, maio/2012

Arias-Arbeláez, Fabio Alberto

**Instituições e Sustentabilidade no Ordenamento Territorial de Três
Municípios do Valle del Cauca, Colômbia./** Fabio Alberto Arias Arbeláez.

Brasília, 2012.

147 p. : il.

Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Instituições. 2. Governança. 3. Sustentabilidade. 4. Ordenamento Territorial. 5.
Valle del Cauca. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Instituições e Sustentabilidade no Ordenamento Territorial de três
Municípios do Valle del Cauca, Colômbia**

Fabio Alberto Arias Arbeláez

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em política e gestão ambiental.

Aprovado por:

Glória Maria Vargas, Doutora (GEA, IH, UnB)
(Orientadora)

Lúcia Cony Faria Cidade, Doutora (GEA, IH, UnB)
(Examinador interno)

Fabiano Toni, Doutor (CDS, UnB)
(Examinador interno)

Everaldo Batista da Costa, Doutor (GEA, IH, UnB)
(Examinador Externo)

Renata Marson Teixeira de Andrade, Doutora (PGA, UCB)
(Examinador Externo)

Brasília DF, 23 de abril de 2012

A Alexandra e Denis Andrés

AGRADECIMENTOS

Eu agradeço o apoio e confiança da minha orientadora Glória Maria Vargas. Agradeço aos professores Lúcia Cony Faria Cidade e Fabiano Toni pelas recomendações feitas a meu trabalho de pesquisa na qualificação e na pré-defesa. Também, agradeço o apoio recebido dos meus colegas da Universidad del Valle Carlos Humberto Ortiz e Jaime Humberto Escobar.

Quero agradecer especialmente a todas as pessoas entrevistadas nesta pesquisa pela generosidade com que compartilharam comigo sua experiência em ordenamento territorial municipal. Ainda que a entrevista não tenha sido usada na versão definitiva da tese, cada uma delas serviu para me orientar na relação entre uma instituição e seus resultados de sustentabilidade. Os entrevistados foram:

Abelardo Tello García, Adalberto Andrade, Alba Stella Anacona Ortiz, Ana María Gutiérrez, Carlos Alberto Toro, Carlos Arturo Bedoya, Carlos Arturo Montoya, Carlos Arturo Palacios Rivera, Carlos Eduardo Llanos Naranjo, Carlos Humberto Hernández Valencia, Carolina Gómez García, Diana Estella Bernal, David Millán Orozco, Diana Cristina Arciniegas Alvear, Diana Lorena Vanegas Cajiao, Diego Fernando Quintero Alarcón, Edinson Zambrano, Eduar Álvarez Vélez, Efrain Arana Osorio, Erminsu Iván David Pabón, Esperanza Cruz, Fredy Giraldo Reyes, Gabriel Benjamín Agrado, Gabriel Fontal Grisales, Gerardo Restrepo Bravo, Gloria Pardo, Guillermo Ruiz, Gustavo Alberto Lemos, Hamel Darío Salazar, Henry Valencia Orozco, Iván Hernando Caicedo Rubiano, Ivonne Libreros Madrid, Johannio Marulanda Arbeláez, John Jairo Hernández Flórez, Jorge Giraldo, José Edgar Molina, José Luis Lozano Cifuentes, José Raúl Arbeláez, Juan Carlos Jordán, Juber Galeano Loaiza, Luis Alfonso Fajardo, Luis Felipe Márquez Duque, Luis Fernando Henao Jaramillo, Luis Guillermo Parra Suárez, Luis Miguel Cabal, Marcela Falla, Marlon Jair Chagüendo Gómez, María Alejandra Martínez, María Cristina Valencia Rodríguez, María del Rosario Lozano Pérez, María Isabel Ochoa, María Teresa Alarcón, Mary Lincey Idárraga, Melba Leyner Vidal Ruiz, Natalia de Jesús Gómez Hoyos, Olga Lucía Montoya Troncoso, Omar Alberto Chaves Moncayo, Pablo Germán Parra, Pedro Martínez, Piedad Torres Lozano, Rienzi A. Moncayo, Rodrigo Gallego Segura, Saúl Enrique Pérez Pérez, Walter Prieto e Yamily Pedraza Aranda.

RESUMO

A política pública de ordenamento territorial na Colômbia, por seu caráter multidimensional e de planejamento de longo prazo, representa o espaço propício para indagar sobre a prática do desenvolvimento sustentável. A lei 388 de 1997 exige dos municípios que elaborem um plano de ordenamento territorial, considerando aspectos sociais, econômicos e ambientais, e regulamenta que sua vigência é de três períodos de governo. A formulação e ajustes dos planos envolvem um grande número de organizações: a administração municipal, a autoridade ambiental e a população local. Nesta pesquisa aborda-se a experiência do ordenamento territorial de uma amostra de cidades de porte médio no Valle del Cauca, Colômbia: Yumbo, Guadalajara de Buga e Cartago. Argumenta-se que a sustentabilidade implica um processo de deliberação sobre o futuro coletivo, e que o espaço de decisão criado pelos planos de ordenamento territorial permite explorar como os municípios adotam estratégias neste sentido. A opção para abordar a análise de uma política pública e seus resultados foi o novo institucionalismo. Esse enfoque pode ser adaptado para conceber a política pública de ordenamento territorial como uma instituição formal que define um conjunto de direitos, regras e procedimentos de tomada de decisões e convoca um conjunto de atores definindo suas funções. O novo institucionalismo reconhece a importância dos processos de escolha coletiva para entender a relação entre uma instituição e seus resultados. A tese parte de uma pergunta exploratória: como, e até que ponto, a política de ordenamento territorial, a lei 388 de 1997, tem propiciado ações para a sustentabilidade nas cidades de porte médio do Valle del Cauca, entre 1997 e 2010? Para responder esta questão usa-se um enfoque metodológico indutivo e exploratório. Este enfoque demandou informação qualitativa, entrevistas e análise documental, para reconstruir a interação de atores no processo de escolha coletiva. Por outro lado, a seleção da amostra dos municípios incluídos na pesquisa obedeceu ao critério de contraste-aprofundamento porque o objeto de estudo permite comparar entre vários municípios, mas também exige aprofundar na aplicação particular que os municípios fizeram da política. Todos os planos de ordenamento territorial tornaram-se espaços de escolha coletiva em que a sustentabilidade aparece com maior ou menor ênfase. A habilidade dos municípios para lidarem com a sustentabilidade dependeu das características do relacionamento dos atores envolvidos. Em Yumbo, o plano de ordenamento territorial favoreceu a sustentabilidade pelas sinergias criadas entre a burocracia local, os prefeitos e a autoridade ambiental regional. Em Guadalajara de Buga, uma das estratégias do plano de ordenamento territorial é explicitamente a defesa de um setor rural sustentável. Esta iniciativa teve uma forte base social, embora fosse enfraquecida pelo conflito armado. Em Cartago, o plano de ordenamento territorial é o centro de discussão entre as estratégias de crescimento da cidade e os controles ambientais desta expansão. Parte do controle ambiental deriva-se de setores sociais que buscam contrapor-se ao poder do narcotráfico e a corrupção presentes no município.

Palavras-chave: Instituições, Governança, Sustentabilidade, Ordenamento Territorial, Valle del Cauca.

ABSTRACT

The public policy of territorial ordering in Colombia, for its multidimensional and long-term planning, is an ideal space to investigate the practice of sustainable development. The law 388 of 1997 requires municipalities to develop a land use plan, considering social, economic and environmental aspects, and regulates its validity in three terms in office. The formulation and adjustments of the plans involve a large number of organizations, municipal administration, environmental authorities and local people. This research deals with land use experience of a sample of intermediate cities in Valle del Cauca, Colombia: Yumbo, Guadalajara de Buga and Cartago. It is argued that sustainability is a process of collective deliberation about the future and that the decision space created by the plans of territorial ordering explore how municipalities have adopted strategies in this regard. The analysis of the public policy and its results was done in the framework of the new institutionalism. This approach can be adapted to design territorial ordering public policy as a formal institution that defines a set of rights, rules and procedures of decision making, and calls together a group of actors defining their duties. The new institutionalism recognizes the importance of collective choice processes to understand the relationship between an institution and its results. The thesis starts from an exploratory question: how and to what extent has the territorial ordering policy, Act 388 of 1997, induced sustainability actions in medium-sized cities of Valle del Cauca, between 1997 and 2010? To answer this question we use an inductive and exploratory methodological approach. This approach demanded qualitative information, interviews and documentary analysis to reconstruct the interaction of actors in the process of collective choice. On the other hand, the sample selection of the municipalities included in the investigation used contrast-depth criterion because the object of study allows comparison between different towns, but also requires deepening the particular application of the policy by the municipalities. All territorial ordering plans became public choice spaces in which sustainability appears more or less emphasized. The ability of municipalities to deal with that was related to the characteristics of the relationships of those involved. In Yumbo the territorial plan was favored by sustainability synergies between the local bureaucracy, the local government and the regional environmental authority. In Guadalajara de Buga, one of the strategies of the plan was defending a sustainable rural sector. This initiative had a strong social base, but was weakened by the Colombian armed conflict. In Cartago, the plan was the focus of discussions about growth strategies of the city on the one hand and environmental controls of this expansion, on the other. Part of the environmental control comes from social sectors that oppose a the power of drug trafficking and corruption present in the municipality.

Key words: Institutions, Governance, Sustainability, Territorial Ordering, Valle del Cauca.

RESUMÉ

La politique publique de l'ordre territorial en Colombie, étant donné son caractère multidimensionnel et de planification à long terme, représente un espace propice pour étudier la pratique du développement durable. La Loi 388 de 1997 exige des communes qu'elles élaborent *un plan de ordenamiento territorial*, POT, considérant aspects sociaux, économiques et environnementaux, et réglemente que sa validité est de trois périodes de gouvernement. La formulation et les ajustements des plans compromettent un grand nombre d'organisations : l'administration municipale, l'autorité environnementale et la population locale. Dans cette recherche on aborde l'expérience à ce propos d'un échantillon de villes intermédiaires dans la Vallée du Cauca, en Colombie : Yumbo, Guadalajara de Buga et Cartago. On fait valoir que le développement durable implique un processus de délibération sur le futur collectif et que l'espace de décision créé par les POT permet d'explorer la manière comme les communes ont adopté des stratégies en ce sens. L'option théorique pour aborder l'analyse de cette politique publique et ses résultats a été le nouvel institutionnalisme. À partir de ce type d'analyse, on peut concevoir la politique publique de l'ordre territorial comme une institution formelle qui définit un ensemble de droits, règles et procédures de prise de décisions, convoque un ensemble d'acteurs et définit ses fonctions. Le nouvel institutionnalisme reconnaît l'importance des processus d'élection collective pour comprendre la relation entre une institution et ses résultats. Le point de départ de ce travail de thèse est de formuler une question exploratoire : comment, et jusqu'à quel point, la politique de l'ordre territorial au niveau municipal, c'est à dire, la loi 388 de 1997, a fait possible des actions en faveur du développement soutenable dans les villes intermédiaires de la Vallée du Cauca, entre les années 1997 et 2010 ? Pour répondre cette question, on part d'une perspective méthodologique inductive et exploratoire. Cette analyse exige de l'information qualitative, des entrevues et de la recherche documentaire, pour reconstruire l'interaction des acteurs dans le processus d'élection collective. D'autre part, la sélection de l'échantillon des communes incluses dans la recherche a obéi aussi au critère de contraster et approfondir les données parce que l'objet d'étude permet comparer entre plusieurs communes et approfondir dans l'application particulière que les communes font de cette politique. Dans tous les plans de l'ordre territorial, on a choisi des espaces d'élection collective dans lesquels le développement durable apparaît avec une plus grande ou plus petite emphase. La capacité des communes pour gérer cette affaire est en rapport avec les caractéristiques des relations des acteurs concernés. En Yumbo le plan de l'ordre territorial a favorisé le développement durable grâce aux synergies créées par la bureaucratie locale, les maires et l'autorité environnementale régionale. À Guadalajara de Buga, une des stratégies du plan de l'ordre territorial a clairement été la défense d'un secteur rural soutenable. Cette initiative a eu une forte base sociale, bien qu'elle ait été affaiblie par le conflit armé. En Cartago, le plan de l'ordre territorial a été le centre de discussion surtout les stratégies de croissance de la ville et les contrôles environnementaux de cette expansion. Une partie du contrôle environnemental provient des secteurs sociaux qui s'opposent au trafic de drogues et à la corruption à l'oeuvre dans la commune.

Mots clés : Institutions, Gouvernance, Ordre Territorial, Développement Durable, Valle del Cauca.

RESUMEN

La política pública de ordenamiento territorial en Colombia, por su carácter multidimensional y de planeación de largo plazo, representa un espacio propicio para indagar sobre la práctica del desarrollo sustentable. La ley 388 de 1997 exige de los municipios que elaboren un plan de ordenamiento territorial, considerando aspectos sociales, económicos y ambientales, y reglamenta que su vigencia es de tres periodos de gobierno. La formulación y ajustes de los planes involucran un gran número de organizaciones: la administración municipal, la autoridad ambiental e la población local. En esta investigación se aborda la experiencia de ordenamiento territorial de una muestra de ciudades intermedias en el Valle del Cauca, Colombia: Yumbo, Guadalajara de Buga y Cartago. Se argumenta que la sustentabilidad implica un proceso de deliberación sobre el futuro colectivo y el espacio de decisión creado por los planos de ordenamiento permite explorar como los municipios adoptaron estrategias en este sentido. La opción para abordar el análisis de una política pública y sus resultados fue el nuevo institucionalismo. Este enfoque se puede adaptar para concebir la política pública de ordenamiento territorial como una institución formal que define un conjunto de derechos, reglas y procedimientos de toma de decisiones, convoca un conjunto de actores definiendo sus funciones. El nuevo institucionalismo reconoce la importancia de los procesos de elección colectiva para entender la relación entre una institución y sus resultados. La tesis parte de una pregunta exploratoria: ¿cómo, y hasta qué punto, la política de ordenamiento territorial municipal, la ley 388 de 1997, ha propiciado acciones para la sustentabilidad en la ciudades intermedias del Valle del Cauca, entre los años 1997 y 2010? Para responder este interrogante se usa un enfoque metodológico inductivo y exploratorio. Este enfoque demandó información cualitativa, entrevistas y análisis documental, para reconstruir la interacción de los actores en el proceso de elección colectiva. Por otro lado, la selección de la muestra de los municipios incluidos en la investigación obedeció al criterio de contraste-profundización porque el objeto de estudio permite comparar entre varios municipios, pero también exige profundizar en la aplicación particular que los municipios hicieron de la política. Todos los planes de ordenamiento territorial se tornaron espacios de elección colectiva en los cuales la sustentabilidad aparece con mayor o menor énfasis. La habilidad de los municipios para tratar con ese asunto dependió de las características de las relaciones de los actores involucrados. En Yumbo el plan de ordenamiento territorial favoreció la sustentabilidad por las sinergias creadas entre la burocracia local, los alcaldes y la autoridad ambiental regional. En Guadalajara de Buga, una de las estrategias del plan de ordenamiento territorial fue explícitamente la defensa de un sector rural sustentable, esta iniciativa tuvo una fuerte base social, aunque fue debilitada por el conflicto armado. En Cartago, el plan de ordenamiento territorial fue el centro de discusión entre las estrategias de crecimiento de la ciudad y los controles ambientales de esta expansión. Parte del control ambiental se deriva de los sectores sociales que buscan contraponerse al poder del narcotráfico y a la corrupción presentes en el municipio.

Palabras clave: Instituciones, Gobernanza, Sustentabilidad, Ordenamiento Territorial, Valle del Cauca.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Pág.

Mapa 1 - Hierarquia urbana colombiana	21
Mapa 2 - Localização do projeto de habitação social	84
Mapa 3 - Localização geográfica do município de Yumbo	142
Mapa 4 - Assentamentos subnormais no município de Yumbo	143
Mapa 5 - Localização geográfica do município de Buga	146
Mapa 6 - Localização geográfica do município de Cartago	147
Figura 1 - Modelo de análise básica	42
Figura 2 - Corredor parque lineal rio Yumbo	69
Fotografia 1 - Ecoparque da Saúde O Samán, Cartago	103
Fotografia 2 - Vista desde o topo de uma colina e uma construção urbana em suas encostas. Cartago	106
Fotografia 3 - Eliminação das encostas de uma colina para realizar projetos urbanísticos. Cartago	107

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 1 – População cidades médias no Valle del Cauca	26
Gráfico 2 – Percentagem de cumprimento dos programas do PBOT de Yumbo	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Escala das organizações entrevistadas e número de entrevistas	35
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Situações ambientais identificadas no Valle do Cauca	22
Quadro 2 - Prefeitos de Yumbo e Ações do PBOT Incluídas nos Planos de Desenvolvimento	62
Quadro 3. Estado geral dos POTS no Valle del Cauca	130
Quadro 4. Listagem de pessoas entrevistadas	138

LISTA DE ABREVIATURAS

AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia

CCOT – Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CORPONOGALES – Corporação Camponesa para o Desenvolvimento Sustentável na Região de Nogales

CTP – Conselho Territorial de Planejamento

CVC – Corporação Autônoma Regional do Valle del Cauca

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estatística

ELN – Exercito de Libertação Nacional

FARC – Forças Armadas Revolucionarias da Colômbia

IAvH – Instituto Alexander von Humboldt

IGAC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi

MAVDT – Ministério de Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial

NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAAL – Plano de Ação Ambiental Local

PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PBOT – Plano Básico de Ordenamento Territorial

POT – Plano de Ordenamento Territorial

PTAR – Planta de Tratamento de Águas Residuais

UMATA – Unidade de Assistência Técnica Agrícola

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO	Pág.
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	
LISTA DE TABELAS	
LISTA DE ABREVIATURAS	
INTRODUÇÃO	17
1. OBJETO DE ESTUDO, JUSTIFICATIVA E PROPOSTA DE PESQUISA	20
1.1. ÁREA DE ESTUDO: DEPARTAMENTO DO VALLE DEL CAUCA, COLÔMBIA	20
1.2. TRÁFICO DE DROGAS, CONFLITO ARMADO E VIOLÊNCIA NO VALLE DEL CAUCA ENTRE 1997 E 2010	23
1.3. CIDADES DE PORTE MÉDIO DO VALLE DEL CAUCA	25
1.4. POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE	27
1.4.2. Antecedentes da política de ordenamento territorial	27
1.4.3. Planos de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável	28
1.5. JUSTIFICATIVA	31
1.6. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	32
1.7. QUESTÕES METODOLÓGICAS E METODOLOGIA DA PESQUISA	32
1.7.2. Abordagem metodológica geral: pesquisa exploratória	32
1.7.3. Desenho da pesquisa: a amostra, a identificação dos resultados, a coleta de informações	33
1.7.3.1. Amostra	33
1.7.3.2. Identificação de resultados	34
1.7.3.3. A coleta de dados	34
2. MARCO CONCEITUAL	37
2.1. INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE	38
2.1.2. Novo institucionalismo	38
2.1.3. Objeções ao novo institucionalismo	43
2.1.4. Definição de instituição adotada e sua relação com a política de ordenamento territorial municipal	43

2.2. GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE	44
2.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PROMESSA IMUTÁVEL	48
2.3.2. Elaboração contínua: ambiguidade criativa e um diálogo de valores	49
2.3.3. Coligações de atores para a sustentabilidade	52
3. INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE YUMBO	55
3.1. INTRODUÇÃO	55
3.2. CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE YUMBO	56
3.2.2. Localização geográfica	56
3.2.3. População e dinâmica da ocupação do território	56
3.2.4. Problemas socioambientais	57
3.3. A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO PBOT	58
3.4. PBOT EM ANDAMENTO: SEIS PREFEITOS	60
3.5. A GOVERNANÇA NO PBOT DE YUMBO	64
3.5.2. Posicionamento do PBOT	65
3.5.3. Participação social: presente na formulação, ausente no acompanhamento	66
3.6. PBOT E SUSTENTABILIDADE	67
3.6.2. Unidade de atuação urbanística: programa para a recuperação do rio Yumbo	68
3.6.3. PBOT como ponto de convergência de instrumentos de planejamento	70
3.6.4. Ajustes no PBOT: oportunidades para maiores exigências ambientais	71
3.7. CONCLUSÕES	72
4. INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BUGA	74
4.1. INTRODUÇÃO	74
4.2. CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE GUADALAJARA DE BUGA	75
4.2.2. Localização geográfica	75
4.2.3. Estrutura produtiva e dinâmica de ocupação do território	75
4.2.4. Problemas ambientais	76

4.3.	A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO POT	77
4.4.	BALANÇO DE 10 ANOS DE APLICAÇÃO DO POT	79
4.5.	A GOVERNANÇA NO POT	81
4.5.2.	Conflitos e acordos sobre o POT	81
4.5.3.	Debate sobre projeto de habitação social	83
	POT DE BUGA E SUSTENTABILIDADE	85
4.5.4.	Desempenho ambiental do POT e a relação entre o município e CVC	85
4.5.5.	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e sustentabilidade no POT Buga	86
4.6.	CONCLUSÕES	89
5.	INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE CARTAGO	93
5.1.	INTRODUÇÃO	93
5.2.	CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE CARTAGO	94
5.2.2.	Localização geográfica	94
5.2.3.	Estrutura produtiva e dinâmica da ocupação do território	94
5.2.4.	Problemas socioambientais	95
5.3.	A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO POT	96
5.4.	AJUSTES AO POT	97
5.5.	A GOVERNANÇA NO POT: NARCOTRÁFICO COMO RESTRIÇÃO AO ORDENAMENTO TERRITORIAL	98
5.6.	POT E SUSTENTABILIDADE	100
5.6.1	Planos paralelos anexados ao POT	101
5.6.2	Proteção ambiental e restrições à expansão urbana	102
5.6.2.1.	Parque El Samán	103
5.6.2.2.	Colinas Bocajabo	105
5.7.	CONCLUSÕES	107
6.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	110
6.1.	COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTUDOS DE CASO	110

6.1.2.As propostas de ordenamento territorial	110
6.1.3.Os resultados dos planos de ordenamento territorial	112
6.1.4.Processos de escolha coletiva para a sustentabilidade	114
6.2. Corroboração empírica entre instituições e sustentabilidade e novas perspectivas teóricas	116
REFERÊNCIAS	119
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

A política pública de ordenamento territorial na Colômbia, por seu caráter multidimensional e de planejamento de longo prazo, representa espaço propício para indagar sobre a prática do desenvolvimento sustentável. A lei 388 de 1997 exige dos municípios que elaborem um plano de ordenamento territorial, POT, considerando aspectos sociais, econômicos e ambientais, e regulamenta que sua vigência é de três períodos de governo. Cumprido esse prazo, os planos precisariam de uma revisão. A formulação e ajustes dos planos envolvem um grande número de organizações: a administração municipal, a autoridade ambiental e a população local. A sustentabilidade implica um processo de deliberação sobre o futuro coletivo e o espaço de decisão criado pelos planos de ordenamento territorial permite explorar como os municípios adotam estratégias neste sentido.

Nesta tese, aborda-se a experiência do ordenamento territorial de uma amostra de cidades de porte médio no Valle del Cauca, Colômbia. A pesquisa, restrita a uma região e a um conjunto de municípios na Colômbia, investiga em profundidade o processo de decisão coletiva associado na elaboração e ajuste de planos de ordenamento territorial. A escolha dos municípios e da área de estudo obedece a duas razões: primeiro, é possível analisar a primeira fase de aplicação da política de ordenamento do território e os ajustes do processo para um grande número de cidades. No ano 2000 as cidades de porte médio do Valle del Cauca tinham desenvolvido os seus planos de ordenamento territorial. As vigências destes planos, portanto, estão prestes a terminar e os municípios preparam os processos de ajustes correspondentes. Assim, não só se pode identificar a relação entre ordenamento territorial e sustentabilidade no primeiro ciclo de aplicação da política, mas também as mudanças nessa relação no processo de ajuste.

A segunda razão para a escolha das cidades de porte médio do Valle del Cauca é porque elas configuram o conjunto mais denso desse tipo de cidades na Colômbia, o que favorece um amplo leque de casos relevantes para análise. O departamento é relativamente pequeno, mas conta com 7 cidades, não incluindo a capital, com população superior a 100 mil habitantes. Estas cidades são dinâmicas, econômica e socialmente, integradas aos centros sociais e econômicos do sudoeste e centro do país. Algumas têm processos importantes de expansão urbana e problemas ambientais exacerbados. As cidades de médio porte no Vale del Cauca, por seu tamanho e complexidade, são desafios ao planejamento urbano regional.

A opção para abordar a análise de uma política pública e seus resultados foi o novo institucionalismo. Esse enfoque pode se adaptar para conceber a política pública de ordenamento territorial como uma instituição formal que define um conjunto de direitos, regras e procedimentos de tomada de decisões, convoca um conjunto de atores definindo suas funções. As instituições formais são desenhadas para atingir objetivos e a política procura o planejamento de longo prazo dos municípios. De forma simples, a política pública de ordenamento territorial é a variável independente e seus resultados de planejamento de longo prazo ou para a sustentabilidade a variável dependente. Embora o novo institucionalismo confie que as instituições consigam resultados para o quais foram desenhados, não aprofunda no processo de escolha coletiva criado pela política que permite a uma instituição atingir resultados de sustentabilidade.

Uma instituição não consegue resultados diretamente. Existe um passo intermediário: a governança, entendida como processo onde um conjunto de atores ou organizações trata assuntos comuns no contexto de um acordo institucional¹. O novo institucionalismo reconhece, adotando esse conceito, a importância dos processos de escolha coletiva para entender a relação entre uma instituição e seus resultados. A política de ordenamento territorial dá as regras, mas também convoca um conjunto de atores locais e regionais, para decidir o futuro coletivo dos municípios. Mas o novo institucionalismo é fraco para explicar como se pode configurar um processo de escolha coletiva que favoreça a sustentabilidade. Nesta tese se assume que a sustentabilidade na prática é uma construção coletiva onde, em espaços de escolha social, os atores recriam um diálogo de valores sobre seu futuro coletivo. Em resumo, a pergunta de pesquisa é como, e até que ponto, a política de ordenamento territorial, a lei 388 de 1997, tem propiciado ações para a sustentabilidade nos municípios de Yumbo, Guadalajara de Buga e Cartago, entre 1997 e 2010?

Para responder a pergunta de como os municípios adotaram estratégias de sustentabilidade a partir de seus POT usa-se um enfoque metodológico indutivo e exploratório. Este enfoque demanda informação qualitativa, entrevistas e análise documental, para reconstruir a interação de atores no processo de escolha coletiva. Por outro lado, a seleção da amostra dos municípios incluídos na pesquisa obedeceu ao critério de contraste-aprofundamento porque cada município tem um processo autônomo de ordenamento territorial, no entanto, a comparação entre os municípios na mesma pesquisa acrescentaria a visão geral da aplicação da política de ordenamento territorial. Por último, para corroborar alguns resultados que confirmam a habilidade dos municípios para o

¹ Note-se que a governança faz referência a um processo de escolha coletiva em que um conjunto de atores ou organizações tratam e resolvem assuntos comuns.

planejamento da sustentabilidade a partir de seus planos de ordenamento territorial usou-se uma combinação de comparação de fatos, se o plano atingiu seus compromissos ou como os atores mudaram sua interação no planejamento do município.

Dos estudos de caso podem-se destacar vários fatos. Em Yumbo se verifica que o plano de ordenamento territorial favoreceu a sustentabilidade pelas sinergias criadas entre a burocracia local, os prefeitos e a autoridade ambiental regional. Além disso, o plano de ordenamento territorial de Yumbo posiciona-se como instrumento de planejamento, superando o plano de ação ambiental local, que tinha esse objetivo, porque está baseado num mecanismo de escolha coletiva. Em Buga, uma das estratégias do plano de ordenamento territorial é explicitamente a defesa de um setor rural sustentável. Esta iniciativa teve uma forte base social. Em Cartago, o plano de ordenamento territorial é o centro de discussão entre as estratégias de crescimento da cidade e os controles ambientais desta expansão.

1. OBJETO DE ESTUDO, JUSTIFICATIVA E PROPOSTA DE PESQUISA

1.1 ÁREA DE ESTUDO: DEPARTAMENTO DO VALLE DEL CAUCA, COLÔMBIA

Na Colômbia as principais cidades estão concentradas na área andina, e por sua vez, o Valle del Cauca é o departamento com a maior densidade de cidades de porte médio do país. O Mapa 1 apresenta a hierarquia das cidades colombianas segundo o tamanho da população. Em grandes círculos, de cor violeta, estão as cidades com mais de um milhão de habitantes. Bogotá, a capital de Colômbia, no centro do país, Santiago de Cali, a capital do Departamento do Valle do Cauca, no sudoeste, Medellín, no noroeste e Barranquilla no litoral norte². No mesmo mapa é evidente que a população do país concentra-se na metade do território, na zona andina e no litoral atlântico. Por sua vez, o mapa 1 indica que o Valle del Cauca, realçado com um oval, tem a maior concentração de cidades de porte médio da Colômbia, cidades identificadas em cor amarela. Nesta seção se aprofunda a apresentação das características do Valle del Cauca e das cidades escolhidas para este estudo³.

O Valle del Cauca, apesar de ocupar somente 1,5% da área total da Colômbia, é um departamento que se destaca por sua população e por sua produção. A população do departamento é de 4 milhões de pessoas, representando 10% da população colombiana⁴. Pouco mais da metade da população está alocada na cidade de Santiago de Cali, capital do departamento. O resto da população está distribuído em cidades médias e pequenas. No total, o departamento tem 42 municípios. O Valle del Cauca contribui significativamente para a produção econômica do país. Em 2008 participou com 10,2% do PIB nacional, depois da capital Bogotá que tem uma participação de 25,4% do PIB e do departamento de Antioquia que tem uma participação de 13,5% do PIB. No entanto, o Valle del Cauca, tem o maior PIB per capita da Colômbia, sem levar em conta os departamentos que exploram ou refinam petróleo (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2011).

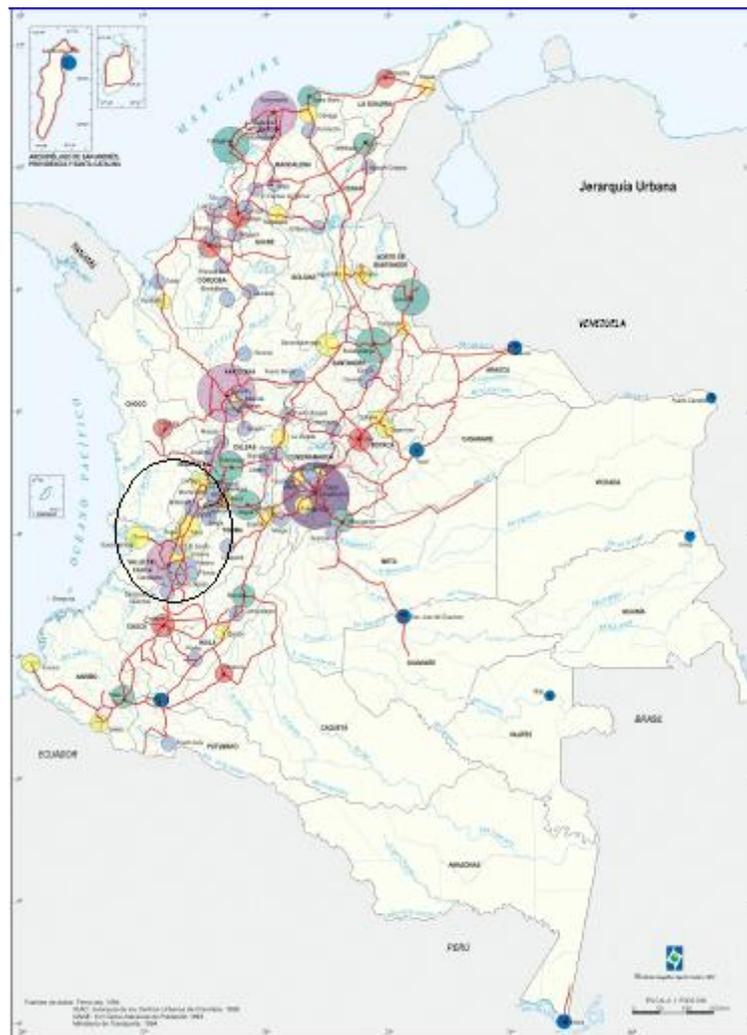
As principais características fisiográficas do departamento de Valle del Cauca são a vale geográfico percorrido pelo rio Cauca, de onde deriva seu nome, rodeado pela Cordilheira Ocidental e Central, e pela floresta tropical na zona do Pacífico. No vale geográfico estão as principais cidades de porte médio. Este vale tem um dos solos mais produtivos do país, utilizado pela agricultura e pela agroindústria de cana-de-açúcar. O domínio da agroindústria do açúcar no vale desloca a cria de gado para as encostas das

² Segundo o censo do ano 2005, o número de habitantes de Bogotá foi estimado em 6.840.116, de Medellín em 2.214. 494, para Santiago de Cali em 2.119.908 e Barranquilla em 1.146.359.

³ Na seção de justificativa argumenta-se a escolha da amostra dos municípios estudados.

⁴ No último censo a população estimada para Colômbia foi de 42.888.592 e para o Valle del Cauca, foi 4.161.425, (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2005).

montanhas⁵, nelas também estão os cultivos de café e alimentos. Das Cordilheiras descem vários rios que desembocam no rio Cauca, formando um conjunto de bacias que fornecem água para os municípios. Entre o oceano pacífico e a encosta oeste da Cordilheira Ocidental, esta o município de Buenaventura, de população predominantemente afro-descendente, em torno de uma biodiversa floresta tropical.



Mapa 1 - Hierarquia urbana colombiana
Fonte: Igac (200x)

O Valle del Cauca e seus municípios sofrem impactos ambientais de atividades socioeconômicas desenvolvidas no território. A autoridade ambiental regional, a *Corporación*

⁵ Dependendo da altura das montanhas identificam-se diversos ecossistemas. Entre 3500 e 4100 metros está localizado o *páramo*, importante pela sua biodiversidade e pelo abastecimento de água e equilíbrio ambiental. Entre 2500 e 3500 metros, temos a floresta andina, que abriga um grande número de espécies. Entre 1200 e 2500 metros, apresenta-se a floresta subandina, e, finalmente, a floresta tropical seca entre 900 e 1200 metros. Os dois últimos são completamente ecossistemas alterados pelo gado e alguns cultivos.

Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC identifica 13 situações ambientais (ver quadro 1). Uma situação ambiental é um estado produzido por uma ou mais variáveis de origem natural ou humana, gerando desequilíbrios no ambiente e seus ciclos naturais (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2002, 2007). As situações ambientais podem ser classificadas como ameaças diretas sobre os recursos naturais, aspectos ambientais, efeitos ambientais e causas de outras situações ambientais.

Por exemplo, com relação a manejo e disposição inadequada de águas residuais residenciais e industriais, a maior parte da demanda bioquímica de oxigênio dissolvido no rio Cauca advém de resíduos líquidos de Cali (38%) e outros municípios da planície (34%), os maiores centros urbanos e industriais do departamento. O conflito no uso da água se estabelece calculando o índice de escassez como a diferença entre a demanda das atividades econômicas e sociais e a oferta hídrica disponível. Segundo este índice algumas bacias têm escassez do recurso. Com relação à alteração e perda de biodiversidade, a CVC calcula que aproximadamente 18% das espécies estão sob alto grau de perigo de extinção. O maior número de espécies ameaçadas está nos ecossistemas mais alterados pela atividade humana: floresta seca, floresta subandina e floresta pluvial.

Situações ambientais	Classe
<ul style="list-style-type: none"> • Manejo e disposição inadequada de lixo (sólido e perigoso) • Manejo e disposição inadequada de águas de esgotos industriais e domésticos. • Poluição atmosférica • Alteração e perda da biodiversidade • Diminuição e perda de florestas • Conflito no uso do solo • Conflito no uso da água 	Ameaças diretas sobre os recursos naturais
<ul style="list-style-type: none"> • Aproveitamento e manejo inadequado de recursos mineiros • Sobre extração de materiais de construção no leito de rios • Assentamentos humanos em zonas de riscos 	Aspectos ambientais
<ul style="list-style-type: none"> • Déficit e qualidade do espaço público 	Efeitos ambientais
<ul style="list-style-type: none"> • Expansão urbana não planejada • Deficiente gestão ambiental 	Causas

Quadro 1 - Situações ambientais identificadas no Valle do Cauca
 Fonte: COLOMBIA-CVC (2007, tradução do autor)

O conflito no uso do solo é medido comparando o uso atual com a sua aptidão natural. Tal procedimento revela que 23% do solo está sob conflito alto e moderado, tendo como a causa principal a criação de gado nas encostas das cordilheiras. Outras duas situações ambientais de destaque, pela sua relação com o planejamento municipal, são assentamentos humanos em zona de risco e expansão urbana não planejada. A CVC considera que existe insuficiente planejamento sobre prevenção e diminuição do risco nos processos de ordenamento territorial, o que gera alto número de moradias e habitantes em zonas de risco, inclusive em áreas de risco não mitigável. Embora o Valle del Cauca seja um departamento com 4 milhões de habitantes, com 10% da população da Colômbia em 1.5% de seu território, e onde 87% da população mora nas cidades, também a expansão urbana recebe pouca atenção no planejamento urbano.

1.2 TRÁFICO DE DROGAS, CONFLITO ARMADO E VIOLÊNCIA NO VALLE DEL CAUCA ENTRE 1997 E 2010

O narcotráfico, o conflito armado e a violência presentes na Colômbia também estão no Valle del Cauca. Esse contexto conflituoso é fundamental para a compreensão de qualquer processo social desenvolvido no território. No final dos anos 1990, a com a presença das guerrilhas das FARC e do ELN⁶ no Valle del Cauca, era freqüente a realização de ataques e seqüestros em massa com fraca resistência das autoridades do Estado. Entre 2002 e 2010 houve uma reação decidida do Estado com o fim de eliminá-las. No entanto, ainda operam frações dessas guerrilhas no departamento. As FARC têm um conjunto de grupos fixos e moveis com presença em áreas montanhosas do centro e do sul do departamento⁷ e na zona montanhosa ocidental e do pacífico⁸. Por outro lado, o ELN, embora tenha uma influência reduzida, opera em alguns municípios no sul do departamento.

Entre 1999 e 2004, as Autodefesas Unidas de Colômbia, AUC, grupo paramilitar ilegal de direita, incursiona no Valle del Cauca para disputar o controle do território com grupos guerrilheiros. As AUC, com os blocos Calima e Pacífico, disputaram a sangue e fogo, os territórios das zonas baixas e médias dos municípios de Tuluá, Guadalajara de Buga, Bugalagrande, procurando retirar às FARC do centro do Valle del Cauca⁹. Sua estratégia era de intimidação e massacres de pessoas acusadas de ajudar a guerrilha. Os combates causaram deslocamentos em massa das zonas rurais. No final de 2004, o Bloco Calima

⁶ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y Ejército Liberación Nacional

⁷ Em municípios como Tuluá, Buga, Cerrito, San Pedro, Palmira, Florida y Pradera.

⁸ Em municípios como Buenaventura, Dagua, Restrepo, Trujillo y Riofrío

⁹ A AUC também apareceu no Ocidente em Buenaventura e Dagua.

desmobiliza-se e, posteriormente, em 2005 o Bloco Pacífico também se desarma, num processo de paz com o governo colombiano.

Entre 2002 e 2010 governou o país o presidente Álvaro Uribe Vélez, que adotou uma estratégia agressiva contra os grupos armados ilegais, principalmente contra as FARC. No início do século, após uma negociação falida com as FARC e os abusos da guerrilha sobre a população, a população chega ao máximo descontentamento. Na campanha eleitoral de 2002, Álvaro Uribe prometeu restabelecer a segurança no país, com um confronto direto e sem hesitação contra os grupos guerrilheiros das FARC e outros. Assim se tornou presidente. Em seu primeiro governo (2002-2006) adiantou esta tarefa e conseguiu, com alta popularidade, reformar a Constituição para obter a reeleição presidencial para o período 2006-2010. O presidente foi consistente, adotou uma estratégia de guerra e conseguiu reduzir as ações dos grupos guerrilheiros, mesmo sem eliminá-los. Além disso, como foi mencionado acima adiantou um processo de negociação com os paramilitares¹⁰.

Por outro lado, em relação ao tráfico de drogas, em meados dos anos 90, foram extintos os cartéis de Medellín e Cali¹¹, mas surgiu o cartel do Norte del Valle. Narcotraficantes, encarregados de processos intermediários no norte do departamento buscaram controlar as lucrativas rotas de tráfico dos cartéis desaparecidos. Os primeiros chefes visíveis do cartel foram Ivan Urdinola Grajales e José Orlando Montoya Henao¹², primeiro capturado em 1992 e o segundo em 1997. Na virada do século, três grandes traficantes de drogas lutaram pelo controle do norte do Valle del Cauca: Diego Montoya (apelido Don Diego), Luis Hernando Gómez (apelido Rasguño) e Wilber Varela (apelido Jabón). Os dois últimos aliados em uma guerra contra o primeiro pelo controle das rotas de narcotráfico¹³. A perseguição estatal contra o tráfico de drogas neutralizou alguns líderes do cartel do norte do Valle del Cauca, mas outros apareceram¹⁴. Todos eles com poder

¹⁰ Apesar do reconhecimento para a melhoria das condições de segurança no país, existem grandes críticas ao seu governo. Por exemplo, a suposta compra de votos de dois deputados para que aprovassem a reeleição; o uso das agências de inteligência do Estado para espionar os membros da Suprema Corte, os políticos da oposição e jornalistas críticos de seu governo, e assim por diante.

¹¹ Com a morte de Pablo Escobar, em 1993, e a captura dos irmãos Rodríguez Orejuela em 1995.

¹² Os líderes das famílias de drogas de origem das pequenas cidades do norte do Valle del Cauca. Iván Urdinola morre na prisão depois de sofrer um ataque cardíaco e José Henao é assassinado na prisão um ano depois de se render.

¹³ O cartel do norte do Valle del Cauca foi responsável pela exportação de 300 toneladas de cocaína por ano, 50% da produção nacional. Além disso, essas quadrilhas de traficantes tinham seus grupos armados: Los Machos servindo Don Diego e Los Rastrojos servindo a Rasguño. Ambas quadrilhas, com um número superior a mil homens, são responsáveis por mais de 2.000 assassinatos entre 2003 e 2008 (SEMANA, 19 jul. 2008).

¹⁴ Rasguño, cercado pelas autoridades colombianas, tentou fugir para o México, mas foi capturado em Cuba e depois extraditado para os Estados Unidos. Don Diego termina, em setembro de 2007, capturado e extraditado para os Estados Unidos. E Jabón, buscou refúgio na Venezuela, também pelo o cerco das autoridades colombianas, mas foi morto em fevereiro de 2008 enquanto tentava voltar para o país e retomar a liderança de

financeiro e militar não desprezível, capazes de controlar os governos locais e subornar as agências de inteligência do Estado para escapar da captura.

O conflito armado, o tráfico de drogas e a violência têm um impacto direto sobre as democracias locais onde são desenvolvidas as iniciativas de ordenamento territorial que são objeto desta pesquisa: Cartago, Buga e Yumbo¹⁵. No norte do Valle os traficantes de droga têm incidido sobre as eleições municipais. Por exemplo, um ex-prefeito de Cartago é acusado por seus vínculos com o cartel de norte do Valle (SEMANA, 29 abr. 2010). Combates entre guerrilheiros e grupos paramilitares causaram o enfraquecimento dos movimentos socioambientais rurais dos municípios de Tuluá e Buga, participantes da política de ordenamento territorial. A disputa violenta pelo poder e obtenção de recursos do Estado está presente em Yumbo, onde os candidatos às eleições locais são rotineiramente ameaçados e em alguns casos mortos.

1.3 CIDADES DE PORTE MÉDIO DO VALLE DEL CAUCA

Os planos de ordenamento territorial têm níveis de exigências em função do tamanho da população do município. Municípios com população abaixo de 30 mil habitantes desenvolveram um esquema de ordenamento territorial, EOT. Municípios com população entre 30 mil e 100 mil pessoas fizeram um plano básico de ordenamento territorial, PBOT. O plano de ordenamento territorial propriamente dito, POT, é formulado em municípios com populações superiores de 100 mil habitantes¹⁶. No Valle del Cauca, de acordo com o censo de 2005, dos 42 municípios, 23 tinham uma população de menos de 30 mil habitantes, 13 municípios tinham população entre 30 mil e 100 mil habitantes, enquanto que 5 municípios ultrapassaram os 100 mil habitantes¹⁷. Essas cidades de porte médio são: Buenaventura, Cartago, Guadalajara de Buga, Palmira y Tuluá. Além disso, de acordo com projeções de população para 2011 (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2010), os municípios de Yumbo e de Jamundí também excedem o limite de 100 mil habitantes (ver gráfico 1).

seus negócios. Foi assassinado por seu homem de confiança, Javier Calle Serna, apelido El Comba, que no momento, junto com outros, tem a liderança do tráfico de drogas do norte del Valle del Cauca (SEMANA, 19 jul. 2008).

¹⁵ Na próxima seção apresenta-se a amostra de municípios do Valle del Cauca da pesquisa.

¹⁶ Na Frente far-se-á referencia aos planos de ordenamento territorial, sem distinção da sua classificação como POT, exceto quando se faça referencia específica a um EOT ou PBOT.

¹⁷ Excluindo a capital do departamento, Santiago de Cali, cuja população ultrapassa os dois milhões de habitantes.

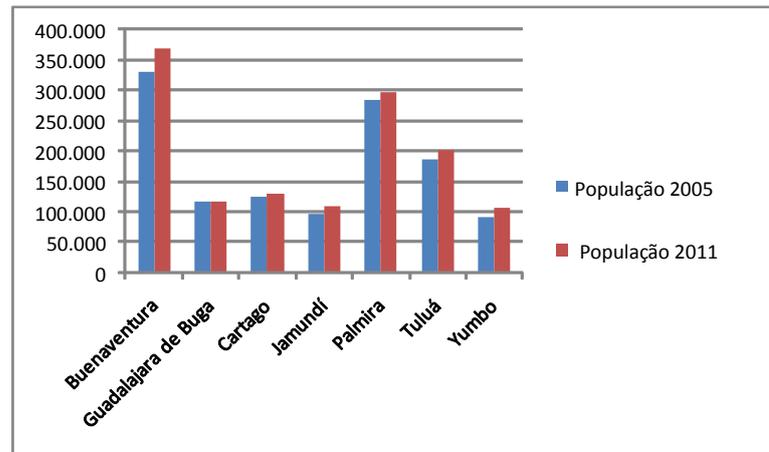


Gráfico 1 – População cidades médias no Valle del Cauca
Fonte: Dane (2010)

A alta densidade de cidades de porte médio no Valle del Cauca é uma característica deste departamento que permite comparar casos diversos no desenvolvimento de planos de ordenamento territorial nessas cidades¹⁸. O Mapa 1 mostra a hierarquia das cidades colombianas segundo o tamanho da população. Em grandes círculos, de cor violeta, estão as cidades com mais de um milhão de habitantes. Bogotá, a capital de Colômbia, no centro do país, Santiago de Cali no sudoeste, Medellín no noroeste e Barranquilla no norte¹⁹. Este mapa mostra que o Valle del Cauca destacado com uma linha oval, tem com a maior concentração de cidades de tamanho médio na Colômbia. As cidades em amarelo correspondem às indicadas acima, Buenaventura, Buga, Tuluá, Palmira e Cartago. Estas cidades estão relacionadas com a atividade econômica e social de Santiago de Cali ou departamentos do centro-oeste do país especializados na cultura do café²⁰.

A amostra de cidades intermediárias do Valle del Cauca, objetivo desta pesquisa são: Yumbo, Buga e Cartago. Cidades do sul, centro e norte do departamento, respectivamente. Yumbo elaborou um PBOT de alta qualidade, inclusive reconhecida como superior à qualidade de um POT de uma cidade maior. Além disso, Yumbo é um dos principais centros industriais da Colômbia. Essas características levaram a escolha de Yumbo em detrimento de uma cidade de maior tamanho como Palmira. Buga, no centro do departamento, de acordo com entrevistas preliminares, mostrou que tinha significativas discussões sobre o plano atual de ordenamento territorial. Por outro lado, Cartago, no norte do departamento, é

¹⁸ Na seção de justificativa argumenta-se a escolha da amostra dos municípios estudados.

¹⁹ Segundo o censo do ano 2005, o número de habitantes de Bogotá foi estimado em 6.840.116, de Medellín em 2.214.494, de Santiago de Cali em 2.119.908 e de Barranquilla em 1.146.359.

²⁰ Os municípios do Valle del Cauca, alocados nas montanhas (ou pelo menos parte da sua área rural) têm plantações de café, atividade em declive pelos baixos preços internacionais do café e por causa das doenças que enfrentou essa cultura.

única cidade de porte médio nesta área. Estas cidades estão na zona andina do departamento, são cidades culturalmente comparáveis. Uma cidade intermediária maior como Buenaventura é desconsiderada da amostra, porque faz parte do pacífico colombiano, com outras tradições culturais (ascendência Africana) e inserida num ecossistema diferente de floresta úmida.

1.4 POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE

1.4.1 Antecedentes da política de ordenamento territorial

A adoção de políticas de ordenamento territorial na Colômbia vem da experiência dos países da União Européia. Estes países definem o ordenamento territorial como a harmonização espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ambientais, tanto nas escalas micro ou macro-regional, com o objetivo de atingir um desenvolvimento regional equilibrado e da organização física do espaço (CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 1983). A Colômbia, na Constituição de 1991, começou a desenvolver uma lei orgânica do ordenamento territorial, de perfil político e administrativo, para delimitar as competências dos entes territoriais, definir os requerimentos para a criação de novos entes territoriais ou para a associação entre os já existentes. Durante 1991 e 1993, desencadeou um intenso debate para definir o conteúdo desta lei.

No debate sobre a formulação da lei orgânica de ordenamento territorial, havia duas visões, uma que se manteve fiel à abordagem da constituição, e outra posição que considerava o debate como uma oportunidade para ligar a lei à política ambiental do país. Ambas posições não são contraditórias, uma vez que é viável "atingir a coerência entre a organização espacial e a divisão político-administrativa da nação... [e] gerar alternativas de ocupação do espaço... para cumprir com os objetivos do desenvolvimento sustentável..." (BARNEY, 1993, p.13 *apud*. MASSIRIS, 1999²¹). A disjuntiva dos enfoques não foi o principal problema enfrentado pela lei, esta implicava recompor o sistema eleitoral nas regiões e não tinha o apoio político no Congresso²². No entanto, um instrumento de ordenamento territorial no nível municipal era uma prioridade e por isso conseguiu-se uma aprovação mais rápida.

A aplicação da política municipal de ordenamento territorial na Colômbia deriva da necessidade de controlar o crescimento urbano irregular. Para a década dos anos 90 as cidades tenham uma alta ocupação ilegal do solo por populações de baixa renda. Esta

²¹ Esta é a única referência indireta feita nesta tese porque não foi possível obter o documento original.

²² A lei só foi aprovada recentemente, Colômbia (2011).

situação levou a uma grande fração das cidades a condições de vida precárias, sem prestação de serviços públicos, sem articulação aos sistemas de transporte, e a ocupação da população em áreas de ameaças e riscos naturais. A expansão urbana também tomou parte do apropriado para agricultura e conservação ambiental (MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL *et al.* 2005). Era urgente a criação de ferramentas para o planejamento das cidades e a resposta foi a Lei 388 de 1997, que exigia dos municípios realizarem planos de ordenamento territorial. Esta lei foi influenciada pelas questões ambientais e de sustentabilidade discutidas desde o início da década dos anos 90 no país.

1.4.2 Planos de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável

Os planos de ordenamento territorial não foram concebidos como planos para o desenvolvimento sustentável, mas esse conceito foi associado com mais ou menos precisão à definição e objetivos de tais planos. Na Lei 388 de 1997 os planos de ordenamento territorial são definidos como um conjunto de ações políticas e administrativas para os municípios terem uma ferramenta para orientar e regular a ocupação do solo de acordo com "estratégias de desenvolvimento socioeconômico e em harmonia com o ambiente e as tradições históricas e culturais" (COLOMBIA, 1997a, art. 5). Por outro lado, o objetivo da política é "para racionalizar as intervenções no território e orientar o seu desenvolvimento e aproveitamento sustentável" (COLOMBIA, 1997a, art. 6). Inclusive na Lei parafraseia a definição de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987), ao mencionar que visa regular a transformação do território, para atingir "as condições de vida decentes para a população atual e as futuras gerações" (COLOMBIA, 1997a, art. 6)²³.

No entanto, a relação entre os planos de ordenamento territorial e do desenvolvimento sustentável a partir da lei é uma apresentação parcial, e não a mais relevante. Esta relação é praticada em razão das características dos planos e do seu processo de formulação e não apenas por causa da conformidade com a regra. O plano é multidimensional e de longo prazo. Em primeiro lugar, porque o planejamento envolve

²³ Nas referências acima, a relação entre os planos de ordenamento territorial e do desenvolvimento sustentável está sujeita a debate. No entanto, a relação entre os planos de ordenamento territorial e do desenvolvimento sustentável foi esclarecido após vários anos de aplicação dos POT. A Dirección de Ordenamiento Territorial, agência de dentro do MAVDT, estabeleceu como missão "promover o planejamento regional para o desenvolvimento sustentável, considerando a relação das pessoas com a base natural, ambiente construído e ambiente regional através da formulação de políticas e regulamentos sobre assentamentos humanos, planejamento, gestão, desenvolvimento e gestão regional e urbano". Disponível em: <<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=84&conID=89>>. Acesso: 13/11/ 2008.

aspectos biofísicos do território e sua associação com o sistema socioeconômico. Em segundo lugar porque o horizonte de planejamento de 12 anos vai além do prazo de qualquer outro instrumento. Mas o elemento decisivo é a elaboração coletiva dos planos. As alternativas de conservação ambiental, desenvolvimento econômico, objetivos de bem-estar social etc., que sejam incorporadas nos planos dependerá de opções de participação dos atores e como estes consigam defendê-las.

A elaboração de um plano de ordenamento territorial envolve um grande número de organizações com tarefas definidas, enquanto espera-se um regime amplo de participação cidadã. A formulação do plano é liderada pela secretaria de planejamento municipal, agência da prefeitura. Esta secretaria tem a responsabilidade inicial para a elaboração de um documento discutido com as outras agências da prefeitura e consultado com a população. Depois é submetido à discussão na Câmara Municipal e à aprovação das autoridades regionais ambientais relevantes²⁴. A Câmara Municipal é livre para realizar outras consultas cidadãs.

Uma vez que o plano é revisto por essas organizações vai à consideração do Conselho Territorial de Planejamento, CTP. O CTP é um órgão assessor da prefeitura no tema de planejamento municipal, mas tem incidência no ordenamento territorial. O conselho é composto por membros das organizações civis e comunitárias, ambientais e profissionais, e tem a missão de emitir um conceito e recomendações²⁵ (COLOMBIA, 1997a, art. 24). No entanto, o prefeito não é obrigado a acatar a opinião do CTP. Por essa razão, esses instrumentos de participação social tendem a ser inócuos. Sua notoriedade vem apenas pela vontade real do prefeito de delegar poder ao CTP ou porque seus membros pertencem a fortes elites locais, acadêmicas e socioeconômicas, que não podem ser facilmente ignoradas.

Os planos de ordenamento abrangem inumeráveis questões. Esta pesquisa cobre principalmente o *componente geral*, porque da conta das decisões estratégicas e de maior escala dos assuntos municipais²⁶. O componente geral contém os objetivos, estratégias e

²⁴ A Câmara Municipal é o órgão administrativo local e legislativo, composto por membros eleitos por voto popular. As autoridades ambientais regionais são as corporações regionais autônomas. Na Colômbia a gestão ambiental é descentralizada nestas corporações. Os municípios de um departamento ou de uma região estão sob a jurisdição de alguma delas. No Valle del Cauca a competência é da Corporação Autônoma del Valle del Cauca, CVC.

²⁵ Em municípios com população acima de 30 mil habitantes, a revisão deve ser feita pelo Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial, órgão criado pela lei 388 de 1997. Este conselho também deveria ser integrado por associações econômicas, profissionais e ambientais, e outros membros da administração municipal. Os municípios do Valle del Cauca, não conseguem formar esses conselhos e a discussão teve lugar no CTP.

²⁶ Lei 388 de 1997 estipula que um POT é dividido em três componentes: componente geral, um componente urbano e um componente rural. O componente urbano é um conjunto de ações, programas e normas para a

conteúdo estrutural de longo prazo. Este componente é projetado especificamente para identificar ações aproveitando o território, para definir ações estratégicas, para garantir o desenvolvimento social e econômico e, simultaneamente, garantir a adoção de políticas de longo prazo na utilização e gestão do solo e dos recursos naturais (COLOMBIA, 1997a, art. 12). A relação entre ordenamento territorial e sustentabilidade é mais tangível neste componente e é a este que se dá maior ênfase na pesquisa.

Até aqui explicou-se como está concebido o funcionamento da política de ordenamento territorial segundo a lei e os decretos. Mas é necessário reconhecer que na prática, a referida política interage com outras políticas e diretrizes públicas. Uma política pública nova não chega a ocupar um espaço institucional vazio, nem opera isoladamente. De forma paralela à formulação da política de ordenamento territorial, a Colômbia iniciou ou aprofundou um conjunto de outras iniciativas. Por exemplo, a Constituição de 1991, além do ordenamento territorial, incluiu aspectos inovadores de política ambiental, descentralização, participação comunitária e o reconhecimento de um Estado pluri-étnico. Todos esses temas se desenvolveram com leis e políticas públicas de grande abrangência.

Depois de promulgada a Constituição de 1991, formulou-se a lei colombiana do meio ambiente, a Lei 99 de 1993 que cria o Ministério do Meio Ambiente e o Sistema Nacional Ambiental, SINA. Esta lei desenvolve as diretrizes ambientais da Constituição de 1991, adota como princípio orientador o desenvolvimento sustentável e entre seus objetivos está estabelecer critérios de ordenamento ambiental do território (COLÔMBIA, 1993, artigo 1). O SINA é o conjunto de orientações, normas, leis, organizações do Estado e das organizações da sociedade que desenvolvem a política ambiental do país. A organização do Estado está hierarquizada segundo a seguinte ordem: Ministério, as Corporações Autônomas Regionais, que são as autoridades ambientais regionais, os departamentos e municípios.

Desde o final da década dos anos 80 a Colômbia desenvolvia um processo de descentralização aprofundado nas décadas dos anos 90 e 2000. Os principais objetivos da política foram melhorar o fornecimento de serviços públicos nos municípios e consolidar a democracia com a criação de espaços de participação social. A política conseguiu aumentar cobertura nos serviços, mas com limitações na qualidade e sem resolver a iniquidade entre regiões. Por outro lado, instaurou-se a prática da participação, com algum sucesso em formulação de políticas públicas, orçamentos participativos, planejamento em algumas cidades; estimulando a inclusão de pessoas em cenários políticos e estimulando a

gestão do desenvolvimento físico urbano e componente rural é um conjunto de ações, programas e padrões para orientar a boa interação entre os assentamentos urbanos e rurais (COLOMBIA, 1997a, art. 11)

organização social. Assim política teve falhas e gerou confrontos entre líderes sociais e políticos locais, separou aos líderes de suas bases sociais (VELÁSQUEZ, 2010).

É problemático antever as relações entre a política de ordenamento territorial e outras instituições. A estratégia usada nesta tese é explorar o desenvolvimento da política de ordenamento territorial e sua relação com a sustentabilidade. Quando se identificaram relações entre essa política e outras políticas públicas, priorizou-se a compreensão de como a interseção e justaposição entre elas favoreceu escolhas coletivas para a sustentabilidade. Políticas públicas de fornecimento de serviços públicos, saneamento básico, áreas protegidas, planejamento urbano, a política ambiental em geral e sobre ameaças e riscos em particular, entre outras, contribuíram para moldar a relação entre ordenamento territorial e a sustentabilidade.

1.5 JUSTIFICATIVA

Os planos de ordenamento territorial municipal apresentam características especiais que os tornam um espaço propício para entender como uma sociedade toma medidas para a sustentabilidade. Os planos são multidimensionais, com eles promove-se o planejamento abrangente de desenvolvimento social, econômico, ambiental e urbano. Além disso, o componente geral é válido para três períodos administrativos, tornando-se o instrumento de planejamento de mais longo prazo na Colômbia. Essas duas características tornam provável que os planos considerem a questão da sustentabilidade, e sobretudo, são espaços de decisão do futuro coletivo, onde os atores defendem suas posições e onde seria possível investigar como a sustentabilidade é entendida e adaptada no exercício de planejamento proposto pela política.

O departamento de Valle del Cauca, por sua vez, fornece condições para a seleção de um grupo de municípios para analisar o processo de escolha coletiva suscitado pela política de ordenamento territorial. Se o objetivo é aprofundar nesse processo é necessário escolher um número limitado de municípios que oferecem a possibilidade de comparar experiências e deduzir padrões na adoção de ações para a sustentabilidade. A densa rede de cidades de porte médio no Valle del Cauca oferece um amplo leque de municípios relevantes: com processos de expansão dinâmicos, atividades econômicas substantivas e álgidos contextos políticos de discussão do POT.

O Valle del Cauca por seu alto nível de desenvolvimento econômico favoreceu a rápida adoção dos POT nos municípios do departamento. Portanto já se passou tempo

suficiente para analisar completamente os primeiros doze anos da política. Para os anos de 1999 e 2002 a maioria dos municípios do departamento já tinha um POT aprovado²⁷. Ou seja, dado um prazo de 12 anos, o primeiro ciclo está terminando. Hoje não é apenas possível avaliar esta primeira etapa de aplicação da política, mas pode-se indagar sobre os ajustes previstos pelos municípios. Por outro lado, no Valle del Cauca, tem jurisdição uma das autoridades regionais ambiental mais reconhecidas do país, a CVC, que, embora não esteja isenta de críticas tem acompanhado permanentemente o processo de aprovação dos POT.

1.6 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A pergunta da pesquisa é como (e até que ponto) a política de ordenamento territorial municipal, a lei 388 de 1997, tem propiciado ações para a sustentabilidade nas cidades de porte médio do Valle del Cauca, entre 1997 e 2010? Os planos de ordenamento territorial estão associados com a sustentabilidade. Por suas características multidimensionais e de planejamento de longo prazo o tema da sustentabilidade nos planos de ordenamento territorial é iniludível. Considerando que esses planos não são desenhados estritamente com essa orientação, nesta tese se reconhece esta restrição para indagar sobre a relação entre ordenamento territorial e sustentabilidade.

Por outro lado, os planos de ordenamento territorial são formulados e definidos em um processo participativo. Isto gerou espaços para as escolhas de um futuro coletivo, em que as organizações locais acordassem sobre temas como desenvolvimento socioeconômico, áreas protegidas, qualidade ambiental, e assim por diante. Na prática, realizaram-se negociações ou diálogos entre grupos de atores sobre os objetivos socioeconômicos e ambientais do município. Portanto, os planos de ordenamento territorial permitem explorar como os municípios de porte médio do Valle del Cauca adiantaram processos de escolha coletiva para a sustentabilidade.

1.7 QUESTÕES METODOLÓGICAS

1.7.1 Abordagem metodológica geral: pesquisa exploratória

Investigar como os municípios do Valle del Cauca adotaram estratégias de sustentabilidade a partir da formulação do planos de ordenamento territorial, exige uma

²⁷ Consulte o anexo A. Aparece uma lista dos municípios de Valle del Cauca e da data de emissão do seu POT.

abordagem indutiva e exploratória²⁸. A exploração tem como objetivo a geração indutiva de novos conceitos e generalizações empíricas e sua articulação a uma teoria²⁹ (STEBBINS, 2001). A exploração produz hipóteses e generalizações testáveis, mas a exploração não é o teste de validade delas, pois é impossível formular e testar hipóteses usando os mesmos dados. O referencial teórico desta tese fornece elementos para explorar como as instituições obtêm resultados de sustentabilidade, com conceitos e indícios preliminares sobre os fatores que estiverem envolvidos no processo. Procura-se refinar a teoria, desenvolver novos conceitos ou obter generalizações empíricas a partir do estudo profundo dos casos dos municípios e de sua comparação³⁰.

1.7.2 Desenho da pesquisa: a amostra, a identificação dos resultados, a coleta de informações.

1.7.2.1 Amostra

Uma vez indicado o enfoque metodológico geral convém mencionar os procedimentos do desenho da pesquisa, tais como o tipo de amostra, métodos de identificação de resultados institucionais e os procedimentos de coleta de dados. No primeiro caso, o tipo de amostra escolhida é chamado de contraste-profundidade (PIRES, 2008), esta amostra é aplicada ao estudo coletivo de casos, uma zona cinza entre um caso único e vários casos. O caso é o desenvolvimento da política de ordenamento territorial e sua relação com a sustentabilidade em cidades de médio porte na região andina de Valle del Cauca, enquanto os múltiplos, são as aplicações independentes dos POT feitas por cada um dos municípios.

O objeto de pesquisa permite o contraste entre as experiências locais, mas requer aprofundamento da aplicação individual. Cada município se compromete num processo autônomo de ordenamento territorial e este processo tem um grande volume de material empírico para análise. Ambas características exigem uma descrição em profundidade. No entanto, apesar do fato de que cada município é um caso autônomo, a comparação entre eles na mesma pesquisa acrescentaria a visão geral da aplicação dos POT e forneceria as

²⁸ A abordagem indutiva e exploratória requer a coleta de dados qualitativos principalmente porque a pesquisa investiga o processo de como uma instituição produz resultados, em que a informação principal vem da análise das organizações, suas interações e objetos coletados nas entrevistas e análise documental.

²⁹ Na pesquisa exploratória, o projeto de pesquisa deve ser subordinado a este objetivo, enquanto que numa pesquisa de estilo dedutivo é priorizado o desenho da verificação da hipótese (STEBBINS, 2001).

³⁰ A comparação foi feita, no capítulo final, em três itens amplos de análise: as propostas de planejamento de longo prazo de cada município incluídas nos POT, os resultados dos POT em relação à sustentabilidade, e processo de escolha coletiva que derivam em ações para a sustentabilidade a partir dos POT.

generalizações empíricas procuradas deste problema de análise. Portanto, o critério para a escolha da amostra é o princípio da diversificação, a seleção dos casos que dão uma visão geral do problema, independentemente da significância estatística (PIRES, 2008).

1.7.2.2 Identificação de resultados

A pergunta da pesquisa envolve uma análise de causalidade e uma avaliação normativa. Ou seja, é necessário estabelecer se a instituição tem feito a diferença e ao mesmo tempo avaliar se os resultados satisfazem determinados critérios (YOUNG, 2008). Nesta tese, usa-se um método que combina a comparação dos fatos, baseada em mudanças no comportamento³¹ e na realização de metas. No primeiro caso a abordagem é baseada em que as instituições formais exigem dos participantes o cumprimento específico de comportamentos, que uma vez sejam adotados são o preâmbulo para atingir objetivos concretos.

Como um complemento para a avaliação dos resultados da presente pesquisa adota-se a abordagem de realização de metas. Esta metodologia não avalia os resultados da instituição como um padrão ideal de sustentabilidade, mas avalia o desempenho com base no estabelecido no mesmo plano de ordenamento territorial³². A lei 388 de 1997 ofereceu algumas orientações básicas para elaborar os componentes gerais dos planos, mas foi nos cenários de decisão coletiva, onde se definiram os resultados de sustentabilidade (conforme o caso) a atingirem. A virtude do método está na avaliação da instituição em seus próprios termos, enquanto a fraqueza reside no cumprimento das metas estabelecidas pelos promotores da política. Por exemplo, planos de ordenamento territorial formularam várias metas ambiciosas sem considerar as restrições orçamentárias dos municípios.

1.7.2.3 A coleta de dados

As informações para esta pesquisa vêm principalmente de entrevistas e de análise documental. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com dois tipos de formatos,

³¹ Usa-se uma síntese de Mitchell (2008) sobre a avaliação das instituições ambientais. A comparação é feita em dois modos: com base nas alterações de comportamento e alterações com base no ambiente (ou da sustentabilidade). Este trabalho adota o primeiro método, pois a evidência empírica é facilmente disponível e fácil de associar ao efeito de uma instituição. Isto foi confirmado através da reunião de informações dos municípios estudados, que era mais fácil estabelecer se o comportamento das organizações está sujeito às exigências da política, mas era difícil atribuir as mudanças nos municípios na qualidade de vida ou na qualidade ambiental pelo planejamento territorial.

³² A literatura oferece duas abordagens para a avaliação normativa do desempenho institucional: a abordagem de resolução de problemas e o foco do ótimo coletivo. A desvantagem desta abordagem é a sua natureza arbitrária, o primeiro ponto de vista da avaliação depende de quem desenhou a política e do analista ou pesquisador, um segundo (MITCHELL, 2008).

um para os funcionários públicos e outro para todos os outros entrevistados como pesquisadores, consultores e membros de organizações cívicas (ver anexos B y C). Os formatos coincidem na sua estrutura básica, no entanto, perguntas adicionais foram feitas aos funcionários do governo sobre tarefas de ordenamento territorial das organizações que representavam. Solicitou-se aos entrevistados que assinassem um termo de consentimento para entrevista (ver Anexo D), onde foi garantida a confidencialidade das opiniões expressas. Portanto, na elaboração dos capítulos não foi mencionado o nome de nenhum um dos entrevistados³³. No entanto, no anexo E há uma lista das pessoas entrevistadas e as respectivas datas.

Foram realizadas 46 entrevistas, cobrindo as escalas nacional, regional e municipal (ver Tabela 1). Entrevistaram-se funcionários do Ministério do MAVDT, que assessoraram a aplicação dos POT no Valle del Cauca. No nível regional entrevistaram-se funcionários da *gobernación del Valle del Cauca*, que tiveram incidência no ordenamento territorial do departamento. Por outro lado, na CVC, em sua sede em Santiago de Cali, entrevistou-se uma grande amostra de funcionários da equipe encarregada da aprovação dos aspectos ambientais dos POT. Também entrevistaram-se pesquisadores e consultores regionais, especialistas no ordenamento territorial.

Tabela 1. Escala das organizações entrevistadas e número de entrevistas

Escala Nacional	Número de entrevistas
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT.	3
Escala Regional	
Corporación Autónoma del Valle del Cauca, CVC	7
Gobernación del Valle del Cauca	3
Peritos em ordenamento territorial	3
Escala Municipal	
Município de Yumbo	6
Município de Guadalajara de Buga	12
Município de Cartago	12
Total	46

Fonte: Elaboração própria

No caso dos municípios entrevistaram-se secretários de planejamento em exercício (exceto em Cartago) e, sempre que possível, entrevistaram-se aos secretários de planejamento de períodos anteriores. Entrevistaram-se os coordenadores de ordenamento

³³ Não foram incluídos fragmentos das entrevistas no texto desta tese, mesmo sem mencionar os nomes dos entrevistados, porque seria fácil identificar a pessoa que deu sua opinião.

territorial em Yumbo e Cartago. Também funcionários da CVC das dependências locais próximas aos municípios. Por outro lado, para tomar o ponto de vista de organizações cívicas, ONGs e outros representantes da sociedade civil foram realizadas entrevistas aos membros do CTP, uma vez que, entre suas funções está de emitir um conceito sobre POT. Também entrevistaram-se membros da Câmara Municipal, vereadores, assessores e outros líderes cívicos com informações substanciais. Procurou-se equilibrar os pontos de vista levando em conta visões críticas dentro do governo municipal e dos líderes cívicos.

Em relação à revisão da literatura, a primeira exploração cobriu a lei de ordenamento territorial e os seus desenvolvimentos, os planos de ordenamento territorial, os planos de desenvolvimento dos municípios da amostra e as atas de negociação com a CVC. Após as entrevistas locais, foram identificados documentos específicos. Por exemplo, documentos aprovados ou rascunhos de ajustes aos planos, atas de aprovação de ajustes ambientais combinados com a CVC, documentos de ações administrativas, aprovadas ou em andamento, que desenvolvem tarefas do plano, consultorias e convênios e documentos de auto-avaliação da execução do plano. Também foram usados documentos da imprensa para documentar o conflito armado e o narcotráfico na região e em seus municípios, bem como para comparar as informações específicas sobre os planos.

2 MARCO CONCEITUAL

Para responder a pergunta: como a política de ordenamento territorial incide no planejamento para a sustentabilidade em três municípios de porte médio no Valle del Cauca, entre 1997 e 2010, usa-se o novo institucionalismo. A pergunta indaga sobre um processo, mas também implica uma ordem de causalidade: a política de ordenamento territorial é a variável independente e os resultados são a variável dependente. O ponto de partida é a lei 388 de 1997 e seus decretos complementares que são interpretados aqui como uma instituição formal. Os objetivos da política são múltiplos. No entanto os que mais interessam são aqueles registrados no componente geral dos planos de ordenamento territorial que estão relacionadas com a sustentabilidade. O novo institucionalismo tem abordado a questão de como uma instituição produz resultados. A primeira parte do marco conceitual resume esta discussão e elucida o tratamento feito neste trabalho sobre o conceito de instituição.

A instituição não produz resultados diretamente. Estes são atingidos num estágio intermediário. A Lei 388 de 1997 é o ponto de partida que dá origem a um processo de interação entre um grupo de organizações para adiantar coletivamente as tarefas de ordenamento territorial nos municípios. Portanto, para responder como a política de ordenamento territorial consegue resultados é necessário explorar este processo. Isto é, investigar a interface entre a instituição e seus resultados: a governança. A proposta é abordar a relação entre a governança e a sustentabilidade sob um enfoque indutivo e empírico. Da aplicação dos planos de ordenamento territorial é possível entender como as organizações locais compreenderam a sustentabilidade e a puseram em prática. Isto é diferente de uma abordagem normativa, mais comum na literatura, que procura justificar os padrões apropriados de governança para garantir a sustentabilidade³⁴. Este é o tema central da segunda seção deste marco conceitual.

A sustentabilidade é uma questão muito evasiva. Portanto, é difícil encontrar e analisar resultados institucionais a ela associados. A maneira simplista para realizar a tarefa é assumir que a instituição define o que é sustentabilidade e o assunto seria verificar se os resultados coincidem com o agendado. Esta opção implica acatar uma definição inequívoca de sustentabilidade. No entanto, a prática da sustentabilidade mostra que não existe uma definição ou procedimentos definitivos para atingir a sustentabilidade. Atualmente a prática da sustentabilidade é uma construção coletiva em contextos específicos em relação a uns

³⁴Esta observação também se aplica à relação concebida entre instituições e sustentabilidade nesta tese. Começamos com a oportunidade de observar como um município define ações para a sustentabilidade e restrições para atingi-la. Em vez de olhar para o que seria o desenho institucional adequado para alcançá-la.

princípios básicos sobre a qualidade de vida das pessoas e da capacidade do planeta de sustentar a vida. O ponto chave é observar as organizações e seus relacionamentos para detectar as condições que favorecem a sustentabilidade. A política de ordenamento territorial é uma instituição apropriada para esta exploração.

2.1 INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE

2.1.1 Novo institucionalismo

O novo institucionalismo parte de um pressuposto básico: a coordenação social pode se entender a partir regras estabelecidas para controlar as relações entre os indivíduos. O novo institucionalismo assume que os indivíduos são racionais e, dado um conjunto de regras, fazem escolhas procurando a máxima utilidade. North (1990), dentro do novo institucionalismo econômico, define as instituições como as restrições criadas pelo homem para moldar suas interações. Ele complementa esta definição, adotando a linguagem da teoria dos jogos³⁵, afirmando que as instituições são as regras de uma sociedade, entanto que as organizações, entendidas como grupos de indivíduos que procuram atingir objetivos comuns, são os jogadores. Esta distinção feita por North entre instituições e organizações se deduz (ele não o faz explícito) da diferença entre instituições e governança. Organizações e sua capacidade de atingir objetivos comuns formam um sistema de governança, enquanto as instituições são as regras que delineiam a interação entre as organizações.

Uma aplicação das instituições mais perto da sustentabilidade é derivada do trabalho de Ostrom (1990). A autora indaga sobre as instituições e seu desempenho na gestão de recursos comuns. Adota a definição de instituições como um conjunto de regras em uso que são compartilhadas pelos indivíduos, sobre as ações que são permitidas ou proibidas, mas também regras que são monitoradas e exigidas para se cumprir³⁶. Ostrom encontrou, por meio da comparação de casos de sucesso e insucesso, que o aproveitamento sustentável de um recurso comum depende da capacidade dos usuários de conceber instituições para resolver o problema da ação coletiva, associado à gestão de tais recursos.

Uma pesquisa sobre uma instituição vista como uma política pública e seus resultados é o trabalho de Putnam *et al.* (1996). Os autores examinam os efeitos da política italiana de descentralização entre 1970 e 1985. Eles começam a considerar as instituições como as regras que regem a tomada de decisão coletiva e também como mecanismos para

³⁵ Metodologia matemática em expansão na década dos anos 1990 para modelar as interações entre os agentes econômicos.

³⁶ Ostrom (1990) é baseada na definição de instituições de Commons (1957).

alcançar metas. Os pesquisadores respondem a cinco perguntas. A primeira pergunta é: como a política de descentralização italiana tem influenciado a prática política? Os autores descobriram que os políticos mudaram seu comportamento para lidar melhor com as questões sociais, mas tal reforma aumentou a disparidade entre o norte e o sul do país. Conseqüentemente, eles formulam a segunda pergunta: como é o desempenho institucional entre as regiões da Itália entre 1979 e 1985? Eles acham que alguns governos tiveram mais sucesso, foram mais criativos e mais eficazes do que outros na aplicação de políticas públicas.

A terceira questão é por que uma instituição tem melhor desempenho do que outra? Os autores respondem que o desempenho institucional depende do contexto social e político de uma região, na medida em que se aproxima ao ideal de uma comunidade cívica. Assim, na segunda parte da pesquisa, a instituição passa a ser a variável dependente da análise que é explicada por condições históricas. A quarta pergunta é: qual é a origem das diferenças da cidadania entre as regiões da Itália? Os autores sustentam que existe uma relação entre as comunidades atuais e aquelas de maior participação cívica no século XIX. A última pergunta é: por que as diferenças no civismo entre as regiões foram tão estáveis ao longo do tempo? E eles argumentam que as comunidades com maior capital social são mais propensas à cooperação, no caso contrario predomina a lógica da ação coletiva.

Voltando às aplicações relacionadas com a questão ambiental, Young *et al.* (2008) abordam diretamente as instituições como ações de política e seus resultados em termos de mudanças na qualidade ambiental. O foco da pesquisa é sobre questões de causalidade, desempenho e desenho. Com relação à causalidade os autores procuram definir quais instituições conseguem mitigar os problemas ambientais. O desempenho, além de estabelecer se as instituições fazem a diferença, tem como objetivo determinar se os resultados satisfazem algum critério de avaliação, como qualidade de vida, equidade ou sustentabilidade³⁷. Finalmente, o desenho faz alusão à necessidade de que as instituições resolvam problemas ambientais e sejam construídas para tais fins.

Uma análise refinada para abordar especificamente as instituições (a governança) e a sustentabilidade é sintetizada no trabalho de Hagedorn (2008). Ele define um marco conceitual chamado instituições de sustentabilidade. É baseado na crítica e mudanças do novo institucionalismo para enfrentar os problemas ambientais. O esquema tem como

³⁷ Embora Young *et al.* (2008) argumentam que pode-se avaliar os resultados de uma instituição, de acordo com critérios de sustentabilidade sua proposta concentra-se em definir os critérios exógenos à instituição exógena (por especialistas) e não como parte de um coletivo criado por ela como no caso da investigação proposta nesta tese.

unidade básica de análise a transação. Esta surge a partir das interações entre os atores que têm um impacto sobre os ecossistemas. A transação é um fenômeno físico que é induzido pela decisão de um indivíduo que afeta a outro. Pode ter duas formas: estritamente física e institucional. A primeira é concebida como um fluxo físico, intencional ou não, dos recursos naturais entre os atores. A segunda, a transação institucionalizada são os direitos ou restrições sobre os recursos³⁸.

Instituições de sustentabilidade é uma abordagem heurística. A proposta consiste em investigar as relações e interações entre a natureza e a sociedade. Tem um forte interesse em definir quais os elementos da relação entre natureza e sociedade devem ser considerados no desenvolvimento de instituições de sustentabilidade. Em detalhe, o autor pergunta: "Em primeiro lugar, quais são os atributos físicos dos recursos afetados pela transação? Segundo, quais propriedades das transações dependem desses atributos? Finalmente, quais são as implicações dos atributos e das propriedades para reger estas transações?" (PADMANABHAN & BECKMANN, 2009, p. 9). Isto é, a partir do estudo empírico de transações são esperados a ser estabelecidos controles sobre a relação entre sociedade e natureza.

É útil comparar os trabalhos anteriores para mostrar as suas contribuições e as diferenças com esta pesquisa. O trabalho de North (1990), Ostrom (1990), Putnam *et al.* (1996) e Young *et al.* (2008) são representativos da conceituação das instituições e como elas produzem resultados. North faz uma distinção entre instituições e organizações. As organizações interagem para atingir objetivos comuns dentro de uma determinada estrutura institucional. No entanto, North está interessado em pesquisar como as instituições promovem o crescimento econômico dos países e não em conceituar como as organizações interagem para atingir objetivos comuns. A presente tese está interessada em abordar o estudo das instituições e a interação das organizações para atingir objetivos.

Enquanto isso, Ostrom (1990) investiga diretamente a relação entre os indivíduos na gestão dos recursos comuns. Segundo a autora, a gestão com sucesso é devida à cooperação entre os usuários, alcançada pela percepção de confiança e reciprocidade que os indivíduos têm do comportamento dos outros. Este trabalho inicial e o programa de pesquisa derivado dele (OSTROM *et al.* 2002) está relacionado com a sustentabilidade, mas com um caráter restrito: manter os benefícios da exploração de um recurso comum sem degradá-lo ou esgotá-lo. Esta tese aborda a sustentabilidade com um maior alcance. A

³⁸Exemplos de transações são a extração de água em um rio de um usuário que afeta a disponibilidade de água para outro ou mudar os direitos de acesso à água que por sua vez afeta os fluxos físicos entre os atores.

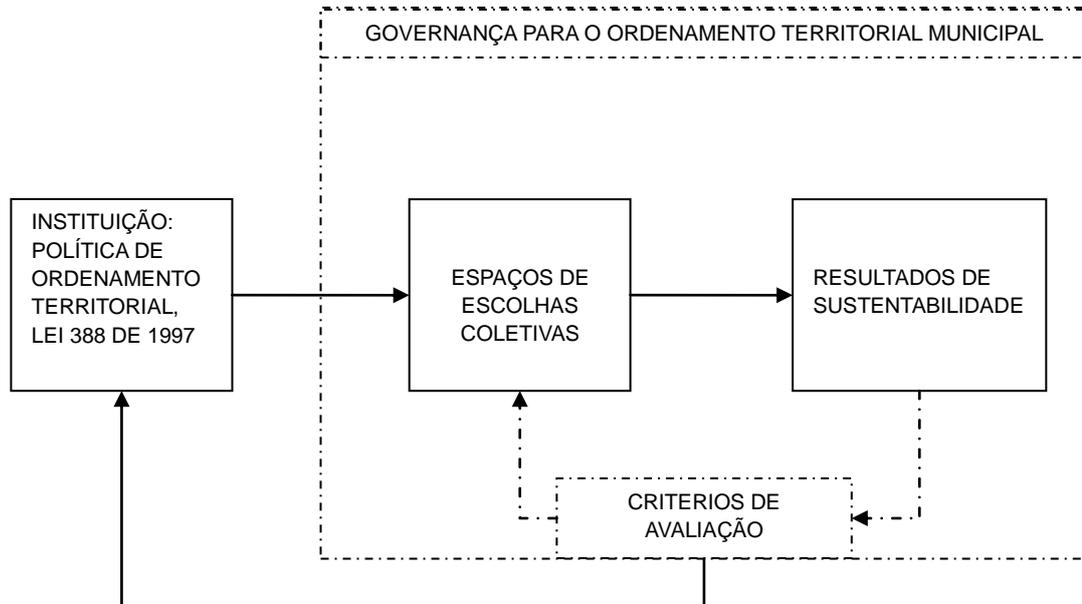
política de ordenamento territorial não está preocupada exclusivamente, com recursos pesqueiros, com sistemas de irrigação ou das florestas, mas com todas as questões envolvidas no planejamento e que afetam a sustentabilidade de uma cidade e seus arredores rurais.

A primeira parte do trabalho de Putnam et al. (1996) oferece um guia importante sobre como fazer uma abordagem exploratória a uma instituição, entendida como política pública, e os resultados que alcança. As duas primeiras questões da pesquisa são exploratórias: como a reforma da descentralização italiana tem influenciado a prática política e como foi o desempenho institucional entre as regiões. A variável independente é a instituição e os resultados a variável dependente³⁹. A presente tese adota uma linha de trabalho semelhante porque da observação da política de ordenamento territorial é possível entender a dificuldade na coordenação social que a sustentabilidade requer. Por outro lado, a presente pesquisa se afasta do trabalho de Putnam et al. (1996) porque avalia resultados específicos de sustentabilidade e portanto precisa um marco conceitual e metodológico consistente para esta tarefa (ver secção 2.3).

O trabalho de Ostrom (1990), Hagedorn (2008), Young et al. (2008) procuram desenhar instituições corretas, mas na presente pesquisa aqui não se quer desenhar instituições para a sustentabilidade, e sim entender como num caso de planejamento surgem resultados de sustentabilidade. Ostrom compara diferentes arranjos institucionais para estabelecer os fatores que ajudam a superar o problema da ação coletiva na gestão de recursos comuns. Hagedorn tem como objetivo conceber instituições de sustentabilidade a partir do conhecimento empírico da relação entre natureza e sociedade. E Young et al. estão interessados em esclarecer que tipos de instituições podem melhorar a qualidade ambiental. Na presente tese observa-se uma instituição e as ações de sustentabilidade, surgidas do cenário de escolha coletiva, criado pelos planos de ordenamento territorial.

³⁹ A terceira questão o trabalho de Putnam et al. (1996) é de natureza explicativa, porque são diferentes regiões italianas no desempenho institucional. A resposta a esta pergunta só é convincente para mudar a ordem da coincidência da instituição, da variável independente na variável dependente, para investigar como as condições históricas afetam uma instituição. Isso é discutido na próxima seção onde se analisa o novo institucionalismo.

Figura 1. Modelo de análise básica



Fonte: Elaboração própria, baseado em Ostrom (2005, p. 13)

A figura 1 resume um modelo de análise básica para uma política pública que gera resultados de sustentabilidade segundo o novo institucionalismo. A variável independente é a política pública de ordenamento territorial e a variável dependente são os resultados de sustentabilidade. A instituição convoca um sistema de governança para o ordenamento territorial, um conjunto de organizações para realizar escolhas sociais de futuro coletivo. Ditas organizações observam os resultados e podem mudar seus procedimentos para atingi-los ou tentar mudar a mesma instituição. O novo institucionalismo é fraco para explicar como vão interagir as organizações para procurar objetivos de sustentabilidade. Em consequência é necessário incluir teorias complementares para relacionar a sustentabilidade e o sistema de governança.

Agora a questão é como lidar com a análise do cenário de escolha coletiva envolvendo a possibilidade de ações para a sustentabilidade. O novo institucionalismo apresenta uma primeira oportunidade para assumir esta missão sob os conceitos de governança e sistema de governança, mas é uma proposta insuficiente, necessitada de ser completada. Esse é o assunto deste capítulo daqui para frente. Embora antes de prosseguir

seja conveniente apresentar objeções ao novo institucionalismo enquanto a capacidade das instituições para atingir resultados, para levar em conta as suas limitações, ao mesmo tempo, também é relevante fazer explícita a definição de instituição adotada nesta pesquisa.

2.1.2 Objeções ao novo institucionalismo

A principal crítica ao novo institucionalismo é que ele confia em que as instituições podem produzir resultados para os quais foram concebidas. Por exemplo, Mearsheimer (1994), representante dos realistas da ciência política, observa que as instituições refletem as configurações de poder e interesses e princípios sociais básicos, em vez de determiná-los. Um argumento semelhante é apresentado por Przeworski (2004), que considera que as instituições são moldadas por contextos em que operam e transmitem esse efeito causal. Portes (2006), da sociologia, indica que as instituições e organizações são moldadas por níveis mais profundos da vida social, sistemas de valores e estruturas de poder, e que uma instituição só é eficaz quando altera esses níveis.

O novo institucionalismo (Young *et al.* 2008), na ciência política, que estuda as instituições e as mudanças, têm respondido às críticas anteriores. Os autores alertam que existem evidências de instituições que atingem os objetivos para os quais foram concebidas, do outro lado, assinalam que se requer uma investigação empírica mais aprofundada de como as instituições produzem resultados e as limitações para isso. Deve-se notar aqui que esta abordagem de pesquisa considera a instituição como uma variável independente e os seus efeitos como a variável dependente, dando prioridade para entender o processo de como as instituições causam ou mitigam os problemas ambientais (UNDERDAL, 2008).

2.1.3 Definição de instituição adotada e sua relação com a política de ordenamento territorial municipal

Nesta seção apresenta-se a definição de instituição acolhida neste trabalho e sua interpretação no contexto da política de ordenamento territorial municipal na Colômbia. As primeiras definições de instituições no novo institucionalismo foram criticadas porque confundem as instituições com as normas. As definições do North (1990) e Ostrom (1990) têm esta característica. Definições recentes remediaram esse defeito, indicando que as instituições não são simplesmente regras que regem a interação entre os indivíduos, mas são regras que indicam funções aos participantes e um guia de como ocupar esses papéis. A definição de instituição relevante para o objetivo da presente pesquisa é:

Um conjunto de direitos, regras e procedimentos de tomada de decisão que leva a uma prática social, define funções aos participantes na prática, e guia as interações entre os ocupantes dessas funções (YOUNG *et al.*, 2008, p. xxii)⁴⁰.

Esta definição se aplica bem à pesquisa aqui desenvolvida já que adapta-se bem à política pública de ordenamento territorial derivada da Lei 388 de 1997. Esta lei estabelece uma série de direitos e de regras de uso do solo em áreas urbanas, de expansão, rurais, protegidas e assim por diante. Convoca um grupo de organizações: governo local, autoridades ambientais regionais, organizações comunitárias, conselhos territoriais de planejamento, conselhos consultivos de ordenamento territorial, câmaras municipais etc. A lei define o papel de cada organização e como eles devem interagir dado esse papel. Além disso, a definição serve para descrever a política como uma instituição formal (variável independente) que suscita um processo de planejamento municipal de longo prazo.

2.2 GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

Instituições formais, como a lei 388 de 1997, não produzem resultados por si só. Existe uma etapa intermediária: a governança, o processo onde um conjunto de organizações trata questões comuns sob um arranjo institucional (YOUNG *et al.*, 2008). A lei convoca um conjunto de organizações, define suas funções e como elas devem interagir. A lei só fornece as diretrizes gerais do ordenamento territorial e as organizações têm um amplo conjunto de possibilidades para especificar os resultados e como alcançá-los⁴¹. A definição de governança é geral e deixa em aberto a possibilidade de investigar como esse processo se desenvolve em diferentes contextos. Especificamente, a pesquisa sobre governança e sustentabilidade sugere a importância de estudar espaços políticos para a deliberação e as limitações enfrentadas para realizar ações para a sustentabilidade; a partir daí entender-se-ia como a sociedade obtém resultados para a sustentabilidade.

O termo governança tem sido usado com significados tão variados que se faz necessária uma breve revisão de seu uso. A força da palavra governança é devido à intenção de organizações internacionais em explicar os resultados diferentes de desenvolvimento econômico entre os países (WORLD BANK, 1994; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1995; UNITED NATIONS

⁴⁰ Portes (2006, p. 25) dá uma definição semelhante de instituições: "... são o conjunto de regras, escritas ou informais, que governam as relações entre os ocupantes de papéis sociais em organizações ..."

⁴¹ Young *et al.* (2008, xxi), definem de forma independente, a governança e o sistema de governança. O primeiro é "o processo de conduzir ou orientar as sociedades em direção a resultados coletivos que são socialmente desejáveis (...). O segundo "é um arranjo institucional para cumprir uma função de governança em ... um tópico específico." No caso da Lei 388 se cria um sistema de governança para ordenamento territorial.

DEVELOPMENT PROGRAMME, 1997). Melhores sistemas de governança envolvem maior desempenho econômico, entendida a governança como um exercício de poder na gestão de recursos de uma dada sociedade. Em conseqüência, recomendou-se a prática de boa governança para melhorar o desempenho econômico dos países. A boa governança é aquela que reúne um conjunto de critérios, por exemplo, a atenção aos direitos humanos, controle da corrupção, a descentralização do poder, os mecanismos de prestação de contas, transparência, inclusão social e assim por diante (WEISS, 2000)⁴².

Governança também é entendida como o processo para lidar com problemas comuns sem coação de uma autoridade central ou o caminho inverso, para se referir à capacidade do governo para fazer avançar as políticas públicas. Rosenau (2000) explica a governança de uma ordem global que opera sem autorização formal. O trabalho de Ostrom (1990) pode ser interpretado na mesma direção. Sem a presença de um governo, usuários dos recursos comuns conseguem uma gestão sustentável. Recentemente, o termo tem sido associado com a administração pública. Neste caso, o governo tem um papel no uso de estratégias envolvendo atores não-governamentais (RHODES, 1996). Ele também é usado para indicar a capacidade do governo para promover políticas públicas, a legitimidade e a autoridade de organizações governamentais e as relações para a prestação de contas entre eles e os cidadãos (GRINDLE, 2004, 2007).

Todos os significados anteriores de governança, por diferentes que possam parecer, mantêm uma característica em comum: eles acentuam o papel da associação entre organizações na busca de objetivos comuns (KJÆR, 2004). Se governança diz respeito à reforma do setor público, à ordem internacional sem um governo central ou a sua relação com os países em desenvolvimento, é essencial considerar o papel da interação das organizações ou países envolvidos. Por exemplo, no primeiro e último caso, o papel das relações de confiança e reciprocidade entre o Estado e a sociedade e no segundo caso, as relações entre as nações na resolução de problemas globais.

Como a governança refere-se à coordenação entre atores e organizações para atingir objetivos comuns, tem sido associada facilmente com questões ambientais e de sustentabilidade. Por exemplo, Lemos & Agrawal (2006, p. 298) definem a governança ambiental como "um conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações por meio dos quais os atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais." Por outro lado, há uma literatura recente e crescente sobre governança e sustentabilidade (por

⁴² A lista é muito exigente. Agora se fala de governança suficientemente boa, devido à impossibilidade para atender todos os critérios (GRINDLE, 2004, 2007).

exemplo, LAFFERTY, 2004; BOSSELMANN *et al.*, 2008; NEWIG, *et al.* 2008), em que a maioria dos textos coincidem numa abordagem normativa, buscar formas apropriadas de governança para atingir a sustentabilidade.

Uma posição pessimista sobre a governança e sustentabilidade, dada por Rosenau (2005), serve para alertar que não está garantido atingir objetivos comuns como assume a governança. Rosenau (2005, p. 22) observa que "a governança envolve um conjunto de regras as quais empregam mecanismos para formular metas que movem as comunidades na direção que elas querem...". Mas a sustentabilidade, apesar de chamar para a integração, pois os valores de prevenir a degradação ambiental são amplamente compartilhados, também tem uma grande tendência à fragmentação, uma vez que está sujeita a muitos fatores e agentes que introduzem rupturas nas redes estabelecidas. Por exemplo, os executivos dispostos a sacrificar o bem-estar das futuras gerações para obter benefícios imediatos, os estados que perseguem objetivos econômicos em detrimento do desenvolvimento sustentável, etc. Segundo o autor, o caráter de fragmentação da governança global torna improvável um mundo sustentável⁴³.

Adger & Jordan (2009) convidam a realizar uma análise empírica da relação entre a governança e a sustentabilidade. Os autores reconhecem que há um debate considerável sobre se a sustentabilidade é um princípio, um conceito, uma visão positiva, uma ideia normativa, ou uma construção do discurso. No entanto, não entram nesse debate e recorrem a outros meios de análise da sustentabilidade. Os autores estão interessados na argumentação de que a sustentabilidade tem pelo menos duas dimensões importantes que são relevantes para a maneira pela qual ela se rege: os resultados e os processos. Os resultados referem-se à qualidade do bem-estar humano e dos ecossistemas. Enquanto os processos referem-se às relações entre indivíduos ou sociedades para lidar com seu ambiente.

Os autores retomam duas perguntas para esclarecer que a sustentabilidade está relacionada com a governança. As perguntas são: O que é sustentabilidade? Como ela se pode levar à prática? No Relatório Brundtland o desenvolvimento sustentável está definido em termos gerais. Desta maneira, com relação à primeira pergunta, para alguns autores esta definição tão geral é a sua principal fraqueza. Para outros, a tensão entre um pequeno conjunto de princípios e a abertura à reinterpretação em diferentes contextos ecológicos e sociais, faz do desenvolvimento sustentável um conceito flexível de relevância duradoura

⁴³Rosenau (2005) fornece um conjunto de hipóteses sobre os fatores que contribuem para a fragmentação da sustentabilidade, mas reconhece que não foram corroboradas ainda.

(tema da Seção 2.3.1). Quanto à segunda pergunta, a sustentabilidade não ocorre de forma espontânea. Precisa ser deliberada e, eventualmente, executada. "Estes processos de argumentação, de deliberação e de discussão [envolvidos na sustentabilidade] são constitutivos da governança" (AGDER & JORDAN, 2009, p. 7).

A relação entre sustentabilidade e governança, dizem os autores, foi abordada em dois enfoques: como governança e desenvolvimento sustentável ou governança para o desenvolvimento sustentável. O primeiro explora como o desenvolvimento sustentável tem sido entendido e perseguido em diferentes formas de governança. Esta abordagem privilegia uma perspectiva de descrição empírica que está menos preocupada com a definição de sustentabilidade e mais interessada em compreender como é interpretada pelos atores sociais em diferentes contextos. A segunda abordagem, também chamada de abordagem normativa procura identificar e criar sistemas de governança para alcançar a sustentabilidade.

A pesquisa proposta coincide com uma discussão sobre a sustentabilidade em sua dimensão como um processo deliberativo e em uma perspectiva empírica da relação entre a governança e sustentabilidade (a primeira opção apresentada pelos autores citados). A pesquisa limita sua análise no sistema de governança criado para ordenamento territorial. Concentra-se em indagar como os diferentes atores e organizações convidados, relacionam-se e resolvem o problema do planejamento municipal. No entanto, como a questão ambiental é transversal ao ordenamento territorial, e este por sua vez, é um instrumento de planejamento de longo prazo, o tema da sustentabilidade é iniludível. Neste cenário, busca-se entender como na formulação e ajustes dos planos de ordenamento territorial são definidas e projetadas ações para a sustentabilidade.

O trabalho de Adger e Jordan mostra a importância do processo de governança para a sustentabilidade, mas não mostra como será a interação entre os atores. Os autores reconhecem a importância dos espaços de deliberação, mas não oferecem explicações, ainda que exploratórias, de como esses espaços funcionariam, como seriam as relações entre os atores envolvidos ou os resultados esperados segundo as características e papéis que desempenham. Supõem que as explicações e as lições vêm da análise de diferentes estudos de caso. Embora seja um passo na frente reconhecer a importância de estudar os espaços de deliberação para a sustentabilidade, é necessário conceituar melhor por que a sustentabilidade é um processo deliberativo e como os atores e as organizações interagem em espaços deliberativos municipais associados com a sustentabilidade. Este é o assunto da próxima seção.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PROMESSA IMUTÁVEL

O desenvolvimento sustentável é um assunto evasivo. Há inúmeras definições e nenhuma delas pode ser considerada como definitiva⁴⁴. Qualquer que seja a definição há um assunto comum dentre elas, pois tentam responder à pergunta: o que se deve sustentar? Para essa pergunta, desde a economia, há várias respostas que resumem bem o debate. Por exemplo, a abordagem da sustentabilidade fraca, que tem suas raízes na teoria do crescimento econômico, expõe que se deve manter um nível de consumo não decrescente no tempo (SOLOW, 1974, 1986, 1993). Esta posição parte de uma concepção utilitarista do bem-estar humano e baseia-se na substituição entre capital natural e capital de origem humana. Esta substituição implica que é possível compensar a redução de um recurso natural com a acumulação de capital feito pelo homem e manter capital agregado de uma economia e, portanto, sua capacidade de produção e crescimento.

A abordagem de sustentabilidade forte, que vem da economia ecológica, argumenta que não é possível o crescimento econômico ilimitado, porque a economia está imersa em um sistema ecológico que lhe impõe restrições (DALY, 1990; CONSTANZA, 1994; CONSTANZA & PATTERN, 1995; entre muitos outros). A economia demanda materiais e energia da natureza que são finitos e gera um conjunto de impactos ambientais que violam os ciclos naturais e as funções dos ecossistemas. Portanto, segundo esta abordagem, deve-se sustentar a capacidade do planeta (seus ecossistemas e ciclos naturais), para manter a vida; e a escala da atividade econômica deve estar de acordo com esta restrição.

O desenvolvimento humano sustentável, exposto por Anand e Sen (2000), destaca o papel da dimensão social na análise da sustentabilidade. Para Sen (2000), o bem-estar das pessoas deve ser julgado pela sua liberdade e não pela riqueza derivada do consumo de mercadorias. Pela liberdade Sen entende a capacidade dos indivíduos para levar uma vida que eles valorizam, representada no conjunto de opções que podem ser alcançados, por exemplo, uma boa alimentação, qualidade da moradia, eliminação de doenças evitáveis, evitar a morte prematura, a participação política e assim por diante. Por outro lado, uma avaliação do bem-estar baseado no consumo não permite verificar as oportunidades que os indivíduos têm na sociedade. Portanto, deduz-se desta abordagem que se deve sustentar a liberdade das pessoas para levar a vida que considerem valiosa.

⁴⁴A definição do desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland é a mais reconhecida e aceita globalmente, no entanto, não é a única nem está isenta de críticas.

Durante os anos 80 e 90 do século passado a preocupação foi a definição conceitual do desenvolvimento sustentável e ao longo do tempo o interesse passou para a sua aplicação. Como mencionado acima não existe uma definição cabal. Até mesmo a definição do relatório Brundtland (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987) pode ser reinterpretada segundo a concepção de bem-estar adotada (por exemplo, a riqueza material ou as oportunidades). No entanto, na discussão que se tem depurado desde 1987 e, sem risco de distorcer os fatos, assume que o desenvolvimento sustentável refere-se a garantir uma maior qualidade de vida para as pessoas com atenção ao cuidado da natureza. Este consenso contrasta com os resultados insignificantes na sua aplicação. A dificuldade da coordenação social que requer a sustentabilidade lhe conduz a uma crise de credibilidade.

A sustentabilidade pela promessa de sobrevivência da espécie humana parece imutável, construída como um objetivo social apesar da dificuldade de aplicá-la e do descrédito que isto lhe inflige. Seus detratores não argumentam a favor da insustentabilidade, mas chamam a atenção para a imprecisão do conceito e seu uso indevido. Por exemplo, criticam o conceito porque é ambíguo e não define critérios claros para sua aplicação. Ou adota-se a interpretação de um indivíduo com poder predominante. No primeiro caso, indicaram que o debate permanece aberto, mas não invalidam a sustentabilidade. No segundo caso é expressa a dificuldade de colocar o conceito em prática por um uso tendencioso. Da mesma forma, acusam-se os defensores do desenvolvimento sustentável de sugerir que os países em desenvolvimento renunciem aos benefícios do crescimento econômico em troca de evitar a degradação ambiental. Esta crítica indica novamente um uso tendencioso do conceito, mas não o invalida.

2.3.1 Elaboração contínua: ambigüidade criativa e um diálogo de valores

A questão não é mais para encontrar uma definição correta da sustentabilidade, mas para se concentrar em observar as revelações que surgem a partir de várias aplicações para entender e superar a dificuldade de coordenação social que demanda de sustentabilidade. Kates *et al.* (2005) notam que o conceito de desenvolvimento sustentável, como definido no Relatório Brundtland, é ambíguo. Mas muito de sua força e efeito depende dessa ambigüidade. É uma ambigüidade criativa. Os autores observam que os desafios do desenvolvimento sustentável são tão diversos e complexos como são diversas sociedades e ecossistemas no mundo. Portanto, é um conceito maleável que pode se adaptar a diferentes situações e contextos no espaço e no tempo.

A criação é possível em aplicações práticas, mas não começa do zero cada vez. A reinterpretação do significado de sustentabilidade varia em torno de um pequeno conjunto de princípios. Estes princípios não são imutáveis. No entanto, em mais de duas décadas de aplicação têm sido repetidamente utilizados com variações de ênfase. Inicialmente priorizou-se o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e, mais recentemente incluíram-se noções mais amplas de desenvolvimento social e a atenção à limitação das restrições dos sistemas de suporte à vida do planeta. “Assim, o conceito [de desenvolvimento sustentável] mantém uma tensão criativa entre um pequeno núcleo de princípios e uma abertura para a reinterpretação e adaptação a diferentes contextos ecológicos e sociais” (KATES *et al.*, 2005, p. 20).

Na prática, para os autores, os acordos de desenvolvimento sustentável são negociados entre grupos de interesse concorrentes que buscam compromissos viáveis em objetivos ambientais e socioeconômicos. A dificuldade está em alcançar estes acordos. As partes interessadas vêem muito difícil o processo ou sentem ameaçados os seus valores e interesses. Em tais circunstâncias, tendem a rejeitar e criticar o processo sem se engajar em negociações ou assumir compromissos. Aqui os autores partem de observações inegáveis, mas não constroem um marco analítico para lidar com esta faceta da sustentabilidade revelada como um processo de elaboração contínua na prática. Essa construção teórica é escassa, mas algum progresso será apresentado mais tarde na seção 2.3.2. Por enquanto convém reforçar a idéia de que a sustentabilidade é recriada na sua aplicação.

Uma abordagem adicional para a sustentabilidade a partir da perspectiva de sua aplicação está em Ratner (2004). Ele propõe, como afirmado recentemente, que a sustentabilidade é entendida como um diálogo de valores e não como uma ordem fixa. Sustentabilidade é um produto social da concorrência entre os atores, suas metas estabelecidas e pelas formas como decidem defendê-las. Entre os objetivos podem-se encontrar diversas opções como o crescimento econômico, autonomia cultural, bem-estar físico, significados espirituais, a conservação biológica e assim por diante. No entanto, “[o] conceito de sustentabilidade não é significativo porque fornece uma solução envolvente do que é bom, mas porque traz essas diferenças a um terreno comum de disputa, diálogo e potencial acordo, base para a ação coletiva” (RATNER, 2004, p. 62).

Ratner chega à reflexão anterior depois de expor que a prática da sustentabilidade oscila entre um consenso técnico e um consenso ético⁴⁵. Em primeiro lugar, uma forma de

⁴⁵Ratner de adapta as categorias de Weber (1947, 1949), esfera de valores, a racionalidade formal e racionalidade substantiva. Uma esfera de valor é um fenômeno social, entendida como uma estrutura

praticar a sustentabilidade é como um consenso técnico, no qual um grupo de atores compartilha que é possível definir um equilíbrio ótimo entre as dimensões social, econômica e ambiental e nos mecanismos para conseguir isso. Neste caso, constituem uma estrutura de decisão dominada racionalidade formal. Segundo, quando um grupo de atores compartilha um conjunto de valores, tais como a conservação da natureza, e suas ações são consistentes com os valores configura-se uma estrutura de decisão onde uma racionalidade substantiva prevalece. Neste caso, a sustentabilidade corresponde à prática de um consenso ético.

Ambas as formas de caracterizar a sustentabilidade, como consenso técnico ou ético, são casos extremos de uma prática mais diversificada, embora ilustrem claramente a impossibilidade de eliminar a controvérsia de como aplicar a sustentabilidade. Sob um consenso os objetivos nunca poderão ser fixos e estarão sempre abertos ao debate ou disputa. Portanto, não é viável um consenso definitivo de como apontar para a sustentabilidade. Por outro lado, nenhum sistema de valor pode sintetizar a amplitude e a disparidade de critérios éticos associados com a sustentabilidade, o que impossibilita o desenvolvimento de um consenso ético universal. Portanto, a sustentabilidade na prática cotidiana é um diálogo de valores: atores concorrendo e, eventualmente, chegando a acordos sobre os critérios para o futuro coletivo.

Kates *et al.* (2005) e Ratner (2004) chamam a atenção para se preocupar menos com as definições e muito mais com a prática diária da sustentabilidade. Kates *et al.* (2005) notam que a ambigüidade da definição da sustentabilidade permite a recriação do conceito em aplicações em diferentes contextos, mas é difícil porque as partes interessadas têm um incentivo para evitar os acordos e compromissos. Ratner por sua vez, acredita que a prática diária de sustentabilidade passa menos pela busca de uma definição de sustentabilidade, e mais por um diálogo de valores sobre o futuro coletivo. No entanto, os autores não abordam como estudar este fenômeno social da sustentabilidade como um processo de construção permanente. Apenas Ratner sugere que mais pesquisas são necessárias, estudos comparativos sobre tomada de decisão coletiva para o desenvolvimento sustentável. A próxima seção apresenta um avanço sobre este ponto.

internamente coerente de tomada de decisões e ações que justapostas pode levar a conflitos. Além disto, Weber (1947) distingue entre racionalidade formal e substantiva das ações econômicas. A primeira é a escolha de indivíduos com base em cálculos, viável e aplicável, para avaliar meios e fins em que o valor tem um papel mínimo. A segunda, a escolha de pessoas com base principalmente em um conjunto de valores.

2.3.2 Coligações de atores para a sustentabilidade.

Dizer que a sustentabilidade depende do debate entre os atores e que o obstáculo para sua aplicação é a dificuldade de acordo entre eles é um primeiro passo para problematizá-la além das definições. No entanto, este reconhecimento não é suficiente. É preciso tornar essas relações de atores ou foco de análise e conceituação. Evans (2002) contribui para essa tarefa, propondo a "ecologia de atores", como um marco conceitual que aborda as questões da habitabilidade urbana⁴⁶. O autor afirma que ante a deterioração ambiental e da qualidade de vida nas cidades contemporâneas, e ante os esforços para combatê-las, é necessário ter "uma teoria da economia política urbana para identificar os agentes da habitabilidade e avaliar as condições em que eles podem ser bem-sucedidos" (EVANS, 2002, p. 2-3).

De acordo com Evans (2002) a economia política urbana tem ilustrado a capacidade dos atores para promover a acumulação nas cidades⁴⁷. As cidades são motores do crescimento, o resultado de uma coalizão bem coordenada entre funcionários do governo, as elites, a mídia e os empregados, para promover projetos de acumulação. A investigação sobre o assunto concluiu que as coligações têm demonstrado grande impacto sobre o curso do desenvolvimento das cidades⁴⁸. No entanto, a predominância da orientação para o crescimento entre 1930 e 1970 se espalhou para alguns casos excepcionais, para promover a sustentabilidade. Por exemplo, em Santa Barbara, nos Estados Unidos, as elites locais se opuseram à exploração de petróleo por seus interesses no turismo e o sucesso de um referendo local mostra preocupação ambiental na cidade⁴⁹.

Claro que há casos contrários que lembram a variedade de resultados de diferentes coalizões políticas. Destaca-se a cidade de Los Angeles, onde se favoreceu o crescimento econômico, por cima da oferta de bens coletivos⁵⁰. Além disso, as coligações alternativas em cidades de países em desenvolvimento seriam limitadas, porque as cidades estão ligadas a redes globais das quais as comunidades locais não estão vinculadas. Além disso, as elites urbanas medem o sucesso econômico pela integração internacional da cidade (é um caso extremo da máquina de crescimento). Mais uma vez, Evans se baseia em exemplos, neste

⁴⁶Para Evans habitabilidade urbana tem duas dimensões: a subsistência das pessoas e sustentabilidade ambiental.

⁴⁷Evans refere-se ao trabalho de Lojan, John; Molotch, Harvey. **Urban Fortunes: The political Economy of Place**. Berkeley: University of California Press, 1987.

⁴⁸Aqui Evans segue Mollenkopf, J.H. **The Contested City**. Princeton: Princeton University Press, 1983.

⁴⁹Evans é baseado em Molotch, Harvey; Lojan, John. Tensions in the Growth Machine: Overcoming Resistance to Value-Free Development. **Social Problems**. V. 31, N. 5, p. 483-99, 1984.

⁵⁰A última referência a Evans a este respeito é DAVIS, Mike. Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster. New York: Henry Holt and Co.

caso das cidades brasileiras, para indicar que Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte têm enfrentado problemas de habitabilidade urbana com criatividade, enquanto outras cidades são incapazes. Portanto, a globalização não elimina a possibilidade de coligações de atores para melhorar a habitabilidade urbana.

No entanto, "admitir a possibilidade teórica da agência alternativa é bastante simples, mas uma construção de uma imagem clara de quem pode exercer esta agência é mais complicado." (EVANS, 2002, p. 13). A questão se resume em: Quais os atores e em que tipo de relacionamento é viável a agência de habitabilidade urbana? As melhores perspectivas são as comunidades locais, ONGs, partidos políticos e um amplo leque de organizações estatais. Comunidades locais defendem seus espaços locais de subsistência, mas as comunidades têm desvantagens, entre outras: não são necessariamente homogêneas, estão compostas de variados interesses e identidades, carecem de poder, e pelo seu caráter local não concebem objetivos para o conjunto da cidade.

Obviamente, com estas fraquezas, dificilmente as comunidades conseguem processos alternativos de habitabilidade urbana sem o apoio de outras estruturas políticas do seu entorno. As ONGs são uma fonte de recursos ideológicos e contribuem à visibilidade das comunidades, especialmente quando se trata de sustentabilidade. Os partidos políticos são aliados das comunidades urbanas. Por exemplo, o melhoramento das condições de bairros depende de relações estabelecidas com os legisladores locais, que vêm de partidos políticos. No entanto, o principal aliado das comunidades é o Estado. Mesmo que suas organizações persigam fins contraditórios, algumas vezes são responsáveis por questões ambientais e as comunidades podem influenciar nessas facções do Estado.

Nenhum dos agentes listados acima garante por si só que as cidades dos países em desenvolvimento possam melhorar as condições de habitabilidade urbana. "Somente quando operam em sinergia, reforçando mutuamente suas fortalezas e compensando suas fraquezas, o sucesso é provável" (EVANS, 2002, p. 22). Os atores estão conectados, como em uma "ecologia de atores", não no sentido de uma abordagem funcionalista, mas com a intenção de destacar a importância das ligações entre eles. Em resumo, a proposta de Evans, é concentrar-se na observação dos atores e suas conexões para distinguir padrões destas ligações que melhoram a habitabilidade urbana.

Evans é mais profundo do que Ratner (2004) e Kates *et al.* (2005) ao descrever os atores e suas relações com a sustentabilidade. Mas a pesquisa exploratória sobre a sustentabilidade como uma construção coletiva está aberta. Esta tese parte da oportunidade

que fornece a política de ordenamento territorial para indagar como três municípios realizam escolhas de futuro coletivo. Usa-se o novo institucionalismo para analisar sistematicamente a política pública como uma instituição. Também se usa o conceito de governança, dentro do novo institucionalismo, para se referir às relações entre as organizações convocadas pela instituição para atingir objetivos de ordenamento territorial. Mas complementa-se o novo institucionalismo com uma abordagem de economia política urbana para explorar, de forma indutiva e empírica, quais as características dos atores e de suas relações favoreceriam escolhas para a sustentabilidade.

Esta pesquisa usou o novo institucionalismo porque permite sistematizar a análise de uma política pública e seus resultados. Mas a política pública por si mesma não consegue resultados. O conceito de instituição não é suficiente para abordar uma análise de escolha coletiva. Foi necessário incluir o conceito de governança, entendido como um processo no qual um conjunto de atores, dadas algumas regras, trata de assuntos comuns. Ainda que o conceito de governança indique que é importante o processo de escolha social, o novo institucionalismo oferece poucas explicações de quais interações sociais favorecem a sustentabilidade (além da gestão de recursos de uso comum). Por isso foi necessário levar em conta enfoques complementares sobre sustentabilidade como construção social e de coalizões entre atores para a sustentabilidade para completar um marco conceitual com o fim de explorar como a sociedade do Valle do Cauca faz escolhas de futuro coletivo.

3 INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE YUMBO

3.1 INTRODUÇÃO

O município de Yumbo tem duas características que o fazem um caso destacado para estudar a política de ordenamento territorial. Primeiro, é um município industrial, onde a visão de desenvolvimento social gira em torno do fortalecimento desta atividade, que por sua vez é fonte de problemas ambientais. Segundo, o Plano Básico de Ordenamento Territorial, PBOT, é reconhecido por sua qualidade, esta característica permitiu que os prefeitos incorporassem em seus planos de desenvolvimento, ainda que tenha sido parcialmente, investimentos para o ordenamento territorial. Por sua vez, relacionado ao segundo ponto, surgiu uma burocracia que pressionou para adiantar as exigências da lei como lhe corresponde dentro de suas funções. Não obstante, esta sinergia entre prefeitos e servidores públicos, os resultados de longo prazo do PBOT são limitados. Isto se deve ao ambicioso plano, dada a restrição no orçamento municipal e instabilidade política da prefeitura.

O ordenamento territorial e a sustentabilidade têm pelo menos três instâncias de intercepção no PBOT. Primeiro, o desenvolvimento sustentável é um dos critérios implícitos na visão do PBOT. A visão do PBOT deriva em planos para a reativação econômica, inclusão de zonas urbanas e rurais e para a recuperação e conservação ambiental, entre outros assuntos. Segundo, a execução dos instrumentos de planejamento que complementam ou ajustam o PBOT apresenta uma ampla argumentação ambiental e de sustentabilidade. Terceiro, iniciativas de planejamento anteriores foram esporádicas, terminaram suas vigências e não se renovaram. O PBOT recolhe parte desta experiência e têm o potencial de ser o ponto permanente de encontro de programas ambientais de planejamento.

Este capítulo sintetiza a experiência do município de Yumbo na aplicação de seu PBOT⁵¹. Primeiro se introduz o contexto do município, sua localização geográfica, as características da população e das formas de ocupação do território e os principais problemas socioambientais. Depois se apresenta o componente geral de PBOT e os

⁵¹ O capítulo de Yumbo (também aplica para Buga e Cartago) parte de uma revisão documental para descrever as características socioeconômicas e geográficas do município e a proposta de seu plano de ordenamento territorial. A parte seguinte, que indaga como se desenvolve a aplicação do plano de ordenamento territorial y sua relação com a sustentabilidade, baseia-se em uma combinação entre uma revisão documental e as informações das entrevistas.

programas de investimento que se derivam dele, se faz um seguimento aos principais resultados em 9 anos de execução e suas relações com a sustentabilidade. Ilustra-se, como operou o sistema de governança para o ordenamento territorial e por último se discute o processo de ajuste ao PBOT que se adianta atualmente.

3.2 CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE YUMBO

3.2.1 Localização geográfica

O município de Yumbo encontra-se localizado ao sul do departamento do Valle del Cauca (ver anexo F). Tem uma extensão pequena, com uma fisiografia variável e clima quente. Yumbo ocupa uma área de 227.89 Km², que corresponde a 1,1% da extensão total do departamento. Seu perfil fisiográfico está composto por uma zona montanhosa, que corresponde a 72,2% do total de sua área, dada sua localização sobre a cordilheira ocidental colombiana, e de uma zona plana, 24,8%, localizada entre o início da cordilheira e o rio Cauca. O município está a uma altura de 1.021 m. e sua temperatura oscila entre 16°C e 24°C. A precipitação é variável entre 1.000 mm na zona plana e nordeste, e os 1.500 mm no sudoeste.

3.2.2 População e dinâmica da ocupação do território

Yumbo é um município de alta concentração urbana. Segundo as projeções oficiais para o ano 2010 a população do município é de 104.014 pessoas (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2010), das quais 87.8% mora na zona urbana (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010). O município também alberga uma das áreas industriais mais importantes da Colômbia na zona plana sul. Por outro lado, a zona rural apresenta maior dispersão, conformada por 10 *corregimientos* (subdivisões rurais do município), onde se tem agricultura de subsistência (hortaliças, café e frutais). A atividade mineira também se destaca com a exploração de pedra calcária.

A indústria de Yumbo demanda grande quantidade de trabalho qualificado, mas este é coberto em grande proporção por trabalhadores que moram em Cali. Segundo o censo econômico do DANE (2005), 5.1% das unidades produtivas da zona industrial de Yumbo geram 257.391 empregos, dos quais 94.1% são cobertos por pessoas de Cali. A imagem de Yumbo como município industrial atrai pessoas de outros municípios e zonas rurais que não necessariamente se articulam à atividade industrial. Em Yumbo uma considerável parte da

população, aproximadamente 18%, tem necessidades básicas insatisfeitas, NBI. (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010)⁵².

Uma boa parte da população de Yumbo encontra-se localizada em assentamentos subnormais que repercute numa menor qualidade de vida (ver Anexo G). Os assentamentos subnormais localizam-se principalmente em zonas de encosta, onde, além de estar sujeitos a riscos e ameaças, dificultam a chegada de serviços básicos (BECERRA & CORTÉS, 2006). Apenas 56% da população localizada nos setores de encosta norte e encosta sul têm acesso aos serviços públicos, 33 pontos percentuais por baixo da média municipal. Além do mais, a qualidade de vida desta população está 8 pontos por abaixo da média municipal (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010)⁵³.

3.2.3 Problemas socioambientais

Yumbo por sua condição industrial tem fortes impactos sobre a estabilidade dos ecossistemas e sobre a saúde das pessoas. Os principais problemas detectados são: a poluição atmosférica, poluição dos recursos hídricos e armazenamento e disposição de resíduos industriais perigosos (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2010a, 2010b, 2010c). No primeiro caso, as medições atmosféricas nos anos 2008 e 2009 de partículas de 2.5 e 10 micras (PM2.5 e PM10) superam a norma anual em 84% e 10% respectivamente. Além disto, a presença de chumbo ultrapassa em 1.01 vezes o limite permitido (0,5 mg/m³).

A respeito da poluição hídrica, o rio Cauca é o mais afetado. Em época de verão perde o oxigênio dissolvido, e apresenta substâncias de interesse sanitário procedentes das descargas industriais. Por outro lado, o setor industrial de Yumbo gera ao redor de 230.816 toneladas de resíduos por ano, dos quais 5% são resíduos perigosos e não apresentam um manejo adequado. Ao redor de 70% destes resíduos são armazenados na mesma indústria; 11% terminam em lugares não autorizados e os 8,6% restantes chegam a Cali. Situação que acrescenta problemas de poluição ao solo e às águas subterrâneas.

⁵² NBI ano 2005. Registra 3 pontos percentuais acima da média departamental.

⁵³ Índice de condições de vida ano 2005.

3.3 A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO PBOT⁵⁴

O documento do PBOT de Yumbo é volumoso⁵⁵. Não obstante, esta seção é baseada no componente geral. (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2001b). Este componente geral expõe os princípios nos quais se baseia o plano, a visão e a concepção do modelo de uso e ocupação do território municipal. Também se especificam os objetivos, estratégias e políticas do plano, em várias dimensões: político-administrativa, econômica, funcional-espacial, físico ambiental e social. Isto é, o planejamento de longo prazo do município foi pensado para cobrir aspectos sociais, econômicos e ambientais, em sua relação espacial, considerando a habilidade da administração para a execução. A proposta de planejamento de longo prazo do PBOT está muito bem sintetizada na seguinte visão:

O território do município de Yumbo, através de sua organização e ordenamento espacial, permitirá as condições ótimas para o desenvolvimento econômico com justiça social, com uma plataforma produtiva altamente competitiva que aproveita de maneira eficiente as vantagens comparativas. Conseguirá ser uma entidade territorial exemplo de gestão participativa e fortalecimento da democracia local, líder no cenário regional, fortemente articulada aos processos econômicos, sociais e políticos nacionais e internacionais, onde será modelo de soberania, descentralização e modernização do Estado municipal. Yumbo será um território de Paz, que progride de maneira harmônica integrando a zona urbana e rural, respeitando o meio ambiente e impulsionando o desenvolvimento com compromisso geracional, isto é garantindo que as futuras gerações desfrutem, com equidade e sustentabilidade da riqueza gerada. (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2001b, p. 8. Tradução do autor).

O tema ambiental aparece na visão, relacionado ao progresso socioeconômico, enquanto faz-se alusão implícita ao desenvolvimento sustentável. A visão diz que se espera que Yumbo tenha como o ordenamento territorial, as condições para o desenvolvimento econômico com justiça social, com uma plataforma produtiva e competitiva. Depois, indica-se que este progresso deve ser harmônico, integrando o setor urbano e rural, respeitando o meio ambiente. Por outro lado, o desenvolvimento ao que se aspira será com compromisso geracional, que garanta às gerações futuras desfrutar com equidade e sustentabilidade da

⁵⁴ A experiência anterior de Yumbo no ordenamento territorial resume-se em dois decretos: o primeiro, o acordo 016 de 1991 regulamentou as áreas residenciais, de atividades mistas e áreas especializadas (como a industrial), e ademais se concentra em lineamentos para construção das moradias. O segundo, o decreto extraordinário 001 de 1993 se destaca por seu carácter ambiental. Classifica as indústrias por seu grau de impacto ambiental e define suas normas de construção de acordo a esse grau, ao mesmo tempo em que regulamenta atividades de recuperação de bacias.

⁵⁵ O PBOT de Yumbo está dividido em dois livros: o primeiro e mais extenso ocupa-se do planejamento geral; o segundo dedica-se a apresentar a normatividade urbanística. Por sua vez, o primeiro livro divide-se em sete partes, a primeira parte e o componente geral.

riqueza gerada (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2001b, art. 10). Ou seja, ainda que faça alusão à sustentabilidade é um plano concebido para o desenvolvimento econômico.

A última parte do livro do PBOT concretiza todo o enunciado no componente geral. As ações se definem em 7 planos (com seus respectivos programas e projetos, ver anexo H). Primeiro, um plano de reativação econômica⁵⁶. Segundo, um plano de espaço público onde destacam dois projetos ambientais: a recuperação das ribeiras do rio Yumbo e um parque ecológico. Terceiro, um plano de inclusão urbana e rural que pretende o melhoramento integral de zonas de encosta⁵⁷. O quarto plano refere-se a equipamento social (infra-estrutura esportiva, cultural, em educação e saúde). Quinto, plano de crescimento urbano e suburbano, é o mais amplo e contempla a execução dos planos parciais do PBOT. O sexto plano é o de fortalecimento institucional⁵⁸.

O último plano é para a recuperação, proteção e conservação dos recursos naturais e do meio ambiente. As ações concentram-se num programa de proteção de recursos hídricos e de infra-estrutura de saneamento ambiental. Não obstante, a dimensão ambiental no componente geral teve um tratamento de maiores pretensões. Algumas estratégias ficaram por fora das ações específicas de investimento. Por exemplo, a compra de terrenos férteis no vale aluvial do rio Cauca para o fomento da agricultura ecológica, cooperativa e como estratégia para a segurança alimentar. Outro caso é a promoção científica e tecnológica para proteger a biodiversidade e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Estes são só alguns exemplos de um conjunto maior.

O valor do investimento do PBOT de Yumbo foi estimado em 863.550 milhões de pesos no ano 1999, 491 milhões de dólares do mesmo ano⁵⁹ (Ver anexo I). O grosso do orçamento vai para os planos de reativação do distrito industrial, crescimento urbano e suburbano, de recuperação, proteção e conservação dos recursos naturais, com dotações orçamentárias respectivas de 22,17%, 55,52%, 11,88%. A participação no componente ambiental é alta porque o gasto corresponde em boa medida à construção de infra-estrutura de abastecimento de água, à rede de esgoto e ao sistema de tratamento de águas residuais.

⁵⁶Inclui dois programas: segurança alimentar com formas de produção solidária e o fortalecimento da capacidade produtiva e melhoramento da competitividade

⁵⁷Esta iniciativa é inevitável no município de Yumbo porque boa parte de sua população urbana está localizada nas encostas da montanha o que gera ameaças e riscos.

⁵⁸Este plano previa fazer funcionar um sistema de participação cidadã e a modernização de informação municipal, mas desembocou na construção do administrativo municipal e na formação de empresas mistas para o manejo do espaço público e dos serviços públicos.

⁵⁹Calcula-se o valor em dólares usando como referência o tipo de cambio médio para o ano de 1999 de 1.758,58 pesos por dólar, segundo as séries históricas do Banco da República. Disponível em: http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam.htm, Acesso: 24/08/2010.

Estas últimas são investimentos atrasados em salubridade urbana, mais do que investimentos para resolver problemas ambientais emergentes.

Retomando a visão, esta é uma combinação de vários temas de planejamento que evidenciam os interesses dos atores participantes no ordenamento territorial de Yumbo. Em primeiro lugar, destaca-se a ênfase no desenvolvimento econômico por meio de uma plataforma produtiva competitiva. Este viés para o tema de expansão econômica coincide com o marco conceitual que prediz que as cidades são máquinas de crescimento, no sentido que as elites das cidades planejam para a expansão econômica. Isto não é uma surpresa no caso de Yumbo por causa de seus antecedentes industriais, quando os empresários, trabalhadores e a administração municipal recebem boa parte de suas rendas desta atividade econômica.

Não obstante, ainda que o desenvolvimento econômico apareça ao início da visão, não é a única ideia subjacente. A visão inclui referências à justiça social, ao fortalecimento da democracia local, a que Yumbo seja um município de paz e ao respeito pelo meio ambiente. Na verdade, a visão é um conjunto de ideias sobrepostas umas às outras. A origem da preocupação pela justiça social, o território de paz e a modernização da administração municipal vem do prefeito que formula o PBOT, um ex-guerrilheiro eleito com grande apoio popular, interessado na renovação da administração pública e nos problemas sociais. Por outro lado, as referências ambientais obedecem mais às exigências da autoridade ambiental e menos como resposta a um movimento ambientalista no município. A aplicação desta visão é o tema da próxima seção.

3.4 PBOT EM ANDAMENTO: SEIS PREFEITOS

Uma característica da política de ordenamento territorial em Yumbo é a alta qualidade do documento do PBOT elaborado no município. O documento é tão completo, que vários especialistas entrevistados coincidem em que é um dos melhores planos básicos de ordenamento territorial formulados na Colômbia⁶⁰. A formulação do PBOT de Yumbo foi responsabilidade do prefeito Rosemberg Pabón, ex-guerrilheiro do M-19 (Movimento de 19 de Abril), reinserido na vida civil depois que este grupo fez um tratado de paz com o Estado colombiano no ano de 1990. Rosemberg Pabón começa uma carreira política e é escolhido prefeito da sua cidade natal para o período 1998-2001 com amplo apoio popular. Os antecedentes deste prefeito explicam a preocupação pelas políticas municipais, entre as

⁶⁰Inclusive superior a vários planos de ordenamento territorial. Yumbo na data de formulação de seu PBOT era um município com uma população menor de 100 mil habitantes. Portanto lhe correspondia elaborar um PBOT. Os POT são exigidos a municípios com população superior a 100 mil habitantes.

quais se destacou a formulação do PBOT. Ainda que tenha liderado a elaboração do PBOT, este foi aprovado na administração seguinte.

O PBOT de Yumbo foi aprovado em dezembro do ano 2001, sob a administração da prefeita Alba Leticia Chaves, mas o seu plano de desenvolvimento não incluiu investimentos para sua execução. O plano de desenvolvimento da prefeita foi aprovado seis meses antes da aprovação do PBOT. Portanto, não se incluíram investimentos específicos para o ordenamento territorial no primeiro plano de desenvolvimento. O PBOT formulado na administração anterior não conseguiu ser aprovado porque Rosemberg Pabón renunciou antes de terminar seu período e Alba Leticia Chaves tinha manifestado sua inconformidade com o PBOT desenhado (EL TIEMPO, 7 dic. 2000)⁶¹, o que atrasou sua aprovação.

Apesar deste primeiro obstáculo na aplicação do PBOT os demais prefeitos incluíram, ainda que parcialmente, ações do PBOT em seus planos de desenvolvimento. Isto foi possível porque eles reconheceram no documento um instrumento propício para seu próprio planejamento. A evidência está no fato de Yumbo ter mudado com maior frequência seus prefeitos e, portanto seus planos de desenvolvimento⁶². Mesmo assim os prefeitos posteriores a Alba Leticia Chaves consideraram o PBOT. Apesar disto, esta variabilidade afetou o cumprimento das metas do plano. Os principais eventos foram: 1. A já mencionada renúncia do prefeito Rosemberg Pabón; 2. O período atípico do prefeito Carlos Alberto Bejarano, que governou por dois anos, ainda que esperasse fazê-lo por 4 anos⁶³. 3. A destituição do prefeito Ferney Humberto Lozano eleito para o período 2008 a 2011, que conseguiu governar até o 2009, quando esgotou os recursos legais a que tinha direito⁶⁴.

Os prefeitos posteriores a Alba Leticia Chaves incluíram ações específicas em seus planos de desenvolvimento para a aplicação do PBOT (ver o quadro 2), mas são resultados intermediários. Os prefeitos Carlos Alberto Bejarano (2004-2006) e Luis Fernando Lenis

⁶¹Um entrevistado mencionou que a Prefeita Alba Leticia inclusive tinha processado o PBOT ante um tribunal regional, mas não foi possível obter o documento deste processo.

⁶²Seis prefeitos eleitos popularmente têm estado relacionados com o PBOT. É um número alto, já que, se um plano tem vigência máxima de 3 períodos constitucionais, então no máximo 4 prefeitos deveriam ter relação com um plano de ordenamento, isto é, o prefeito que o formula e os 3 seguintes que o executam.

⁶³O prefeito Carlos Alberto Bejarano teve um período atípico de governo de apenas dois anos. O ato legislativo 02 de 2002, que modifica o período de governo dos prefeitos na Colômbia, aumentando de 3 a 4 anos, regulamenta o processo de transição assim: os prefeitos eleitos entre 7 de agosto de 2002 e 31 de dezembro de 2003 deveria exercer suas funções num período equivalente à metade do tempo que faltasse para 31 de dezembro de 2007 (COLOMBIA, 2002, art. 7). O problema se deu porque foi informado inicialmente nas atas de eleições e nas credenciais que seu período era por 4 anos. Durante toda sua administração interpôs recursos legais para governar durante o período para o qual considerava ter sido eleito. Um bom resumo do caso encontra-se em COLOMBIA (2006).

⁶⁴O ganhador das eleições para o período 2008 a 2011, Ferney Humberto Lozano, apresentou-se como candidato às eleições a apenas 15 meses depois de se desempenhar como prefeito encarregado, quando o tempo mínimo que estipula a lei é de 24 meses (COLOMBIA 2009, 2010).

(2006-2007), incluíram um programa de aplicação do PBOT em que contemplaram investimentos iniciais em estudos para desenvolver o Plano Especial da Zona Industrial, PEZI, um resultado intermediário, distante do cumprimento efetivo do PBOT. Ao finalizar o prazo de vigência do PBOT os prefeitos sentiram-se comprometidos em mostrar resultados. As duas últimas administrações, Ferney Humberto Lozano e Felipe Adolfo Restrepo, propuseram em desenvolvimento 4 instrumentos complementares ao PBOT, como são o PEZI, unidade urbanística de recuperação do rio Yumbo, plano parcial de melhoramento integral de bairros de encosta e plano parcial para pequenos núcleos de população rural⁶⁵.

Prefeito (filiação política)	Período	Ações do PBOT no plano de desenvolvimento
Rosemberg Pabón (M19)	1998-2000	Formulação do PBOT
Alba Leticia Chaves Jiménez (Partido Liberal)	2001-2003	Há uma menção geral sobre implementação e ajustes do PBOT, mas nenhum programa específico
Carlos Alberto Bejarano Castillo. (Partido Conservador)	2004-2006	Inclui dois programas: Programa de ordenamento e controle territorial e Programa de implementação do PBOT (apoio à fase de pré investimento, estudos preliminares PEZI). Correspondência de planos de esgotos e infra-estrutura segundo lineamentos do PBOT. Menção explícita que se busca a coordenação entre o plano de desenvolvimento e o PBOT, nos planos de desenvolvimento seguintes.
Luis Fernando Lenis Barco (Partido Conservador)	2006-2007	Mantiveram-se dois programas: Programa de ordenamento e controle territorial e Programa de implementação do PBOT. Com variações nas metas. Avanço no PEZI: aparece a necessidade de estudos técnicos da atividade mineira e de um plano de espaço público.
Ferney Humberto Lozano Camelo (Polo democrático)	2008-2011	Desenho de 4 planos complementares definidos no PBOT (O PEZI ⁶⁶ , unidade urbanística de recuperação do rio Yumbo ⁶⁷ , plano parcial de melhorias integrais de bairros de encosta ⁶⁸ e plano parcial para a cabeceiras dos <i>corregimientos</i> ⁶⁹). Formular um ajuste ao PBOT.
Felipe Adolfo Restrepo Gómez (Mudança Radical)	2010-2011	Desenho de 4 planos complementares definidos no PBOT (O PEZI, unidade urbanística de recuperação do rio Yumbo, plano parcial de melhorias integrais de bairros de encosta e plano parcial para a cabeceiras dos <i>corregimientos</i>). Formular um ajuste ao PBOT.

Quadro 2 - Prefeitos de Yumbo e Ações do PBOT Incluídas nos Planos de Desenvolvimento

Fonte: Elaboração do autor baseado em Colômbia - Município de Yumbo (2001a, 2004, 2006, 2008a, 2010a)

⁶⁵ Existem documentos sobre o avanço de sua formulação embora até julho de 2010 não se tenham atos administrativos, decretos ou acordos, de obrigatório cumprimento.

⁶⁶ Entre seus objetivos principais está promover o reordenamento espacial do setor industrial de Yumbo com a melhoria da infra-estrutura e prestação de serviços públicos (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2010b).

⁶⁷ Caso apresentado na seção 3.6.1 deste capítulo.

⁶⁸ IMVIYUMBO-ImásD (2009a). 56% da população urbana do município encontra-se em bairros em encostas da montanha (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2001a, art. 374-380).

⁶⁹ Plano parcial para centros povoados em áreas rurais (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2001a, art. 386-390). Pretende classificar estes centros povoados como solo urbano (IMVIYUMBO-ImásD, 2009b).

Segundo o contexto anterior, quais os resultados do PBOT em 10 anos de aplicação? A informação disponível mostra avanços intermediários no cumprimento dos programas e impactos reduzidos nas metas da visão⁷⁰. No gráfico 2 aparece a média simples do cumprimento dos programas do PBOT. Nenhum programa tinha superado até o ano 2009 50% de execução. Por outro lado, uma auto-avaliação municipal revelou que os impactos de longo prazo, aqueles da visão, foram limitados (COLÔMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2008b)⁷¹. Não obstante, há resultados intermediários. Por exemplo, instrumentos como o expediente municipal⁷² e o estatuto de espaço público, entre outros (COLÔMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2009). O resultado de maior destaque é que o PBOT posiciona-se como cenário de discussão coletiva dos assuntos municipais.

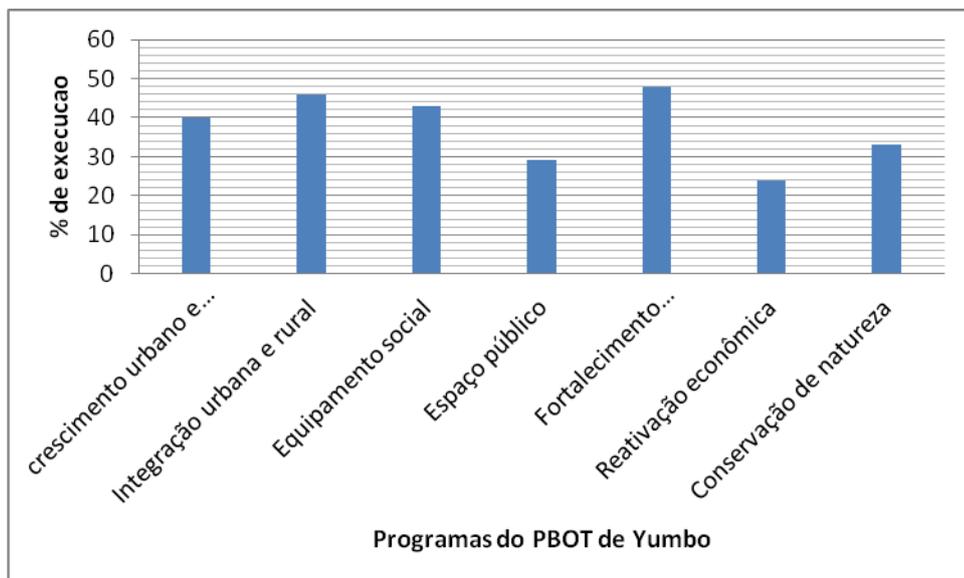


Gráfico 2 – Percentagem de cumprimento dos programas do PBOT de Yumbo

Fonte: Cálculo do Autor baseado em informação do expediente municipal de Yumbo, disponível em: <http://www.yumbo.gov.co>. Acesso em: 08/2010.

⁷⁰ Yumbo conta com um sistema de informação (expediente municipal), sobre os avanços do PBOT e com um estudo de auto-avaliação dos resultados do PBOT. Os outros municípios analisados nesta tese, Buga e Cartago, em junho de 2010, não tinham este sistema de informação. Por isto, este capítulo é, paradoxalmente, mais crítico sobre os reduzidos resultados de execução dos projetos do PBOT de Yumbo. O expediente municipal é um sistema de informação que os municípios devem pôr em funcionamento para sustentar os diagnósticos e as políticas territoriais como para servir de apoio para avaliação, seguimento, revisão e ajustes dos planos de ordenamento territorial. Este é um dos resultados intermediários de Yumbo, um expediente municipal validado pela CVC. Está composto por 207 indicadores que medem o cumprimento do PBOT. Pode ser consultado em <http://www.yumbo.gov.co/>.

⁷¹ Objetivos ambientais como o controle da poluição atmosférica e da água estão pendentes de se resolver.

⁷² O expediente municipal é um sistema de informação que os municípios devem pôr em funcionamento para sustentar os diagnósticos e as políticas territoriais como para servir de apoio para avaliação, seguimento, revisão e ajustes dos planos de ordenamento territorial. Este é um dos resultados intermediários de Yumbo, um expediente municipal validado pela CVC. Está composto por 207 indicadores que medem o cumprimento do PBOT. Pode ser consultado em <http://www.yumbo.gov.co/>.

A seguinte pergunta é: por que Yumbo, na execução do PBOT, consegue resultados de longo prazo limitados, mas consegue resultados intermediários? Entre os fatores que restringiram os resultados de longo prazo estão: a instabilidade da administração municipal, já mencionada, a restrição orçamentária do município para realizar investimentos de um PBOT excessivamente ambicioso e a inexistente exigência da sociedade para o cumprimento do PBOT. Mesmo assim, os resultados intermediários não são desprezíveis e derivam de um conjunto de eventos entrelaçados. A formulação de um PBOT de alta qualidade técnica propiciou que os prefeitos o tivessem em conta e fossem exigidos a contratar uma burocracia qualificada para sua aplicação. Além disso, o PBOT tornou-se um ponto de referência para as autoridades ambientais. Na seguinte seção faz-se um aprofundamento nos resultados intermediários e como foram atingidos.

3.5 A GOVERNANÇA NO PBOT DE YUMBO

Em Yumbo, como em qualquer outro município, os prefeitos puderam evadir o compromisso com o plano de ordenamento territorial. Quais fatores incidiriam para conseguir o efeito contrário? Isto é, por que um prefeito adiantaria tarefas do plano que ele não formulou e não está estritamente obrigado a cumprir? A resposta está na qualidade do plano, na modalidade participativa de sua formulação⁷³ e numa burocracia nascente que por ele se responsabilizou. A qualidade do PBOT favoreceu seu uso para orientar as estratégias de planejamento dos prefeitos em lugar de formulá-las de novo em cada plano de desenvolvimento. Por exemplo, os últimos 4 prefeitos têm incluído ações em seus planos de desenvolvimento para adiantar tarefas do PBOT, mesmo que sejam de partidos políticos diferentes. Em outras palavras, tem surgido uma diretriz municipal de ordenamento territorial independente do grupo político que exerça o poder.

Além disso, o cumprimento do PBOT dependeu do trabalho da burocracia criada para seu desenvolvimento. Os servidores públicos buscam mostrar ao prefeito e demais dependências que as ações derivadas PBOT são necessárias e constroem sua credibilidade mostrando resultados que a lei lhes exige. Os resultados intermediários devem-se à insistência ano a ano de incluir no orçamento, ainda que seja gradualmente, temas do ordenamento territorial. Nas primeiras fases de operação do escritório de ordenamento territorial eram designados servidores públicos por quotas clientelistas. Por que razão se reduz essa prática recentemente? Na medida em que se vencem os prazos para

⁷³Nenhum dos entrevistados alheios à administração municipal assinalou que o plano não reunisse as inquietudes da população. Alguns foram céticos sobre a capacidade da administração para cumprir com o plano, mas não se questionou sua legitimidade.

empreender as ações do PBOT os prefeitos reconhecem que se requer de uma equipe capaz de reverter a tendência de atrasos nas tarefas.

Por outro lado, devido à qualidade do PBOT se gerou uma sinergia entre a administração municipal e a CVC. Dada a qualidade do PBOT e a existência de uma burocracia responsável por ele, a autoridade ambiental exige o cumprimento dos compromissos do PBOT. Por sua vez, a administração municipal percebe que tem um acompanhamento da CVC, supera a simples revisão ou controle e se constitui numa atividade de assistência técnica ao município em suas iniciativas de ordenamento territorial. Isto não significa que a relação seja idealmente harmônica, mas que a CVC reconhece o trabalho de Yumbo e o município percebe que se consideram suas propostas. Isto contrasta com o caso do Município de Buga, em que a relação entre a CVC e alguns setores do município está fraturada, o que incide na percepção geral dos alcances do processo de ordenamento territorial no município.

3.5.1 Posicionamento do PBOT

Além da qualidade técnica do documento do PBOT e da burocracia que lhe apoia, se consegue posicioná-lo como espaço de escolha coletiva. As organizações reconhecem a existência dele e que vários assuntos podem se solucionar por seu meio. Por exemplo, durante a administração do prefeito Luis Fernando Lenis discutiu-se a modificação dos artigos 105, 249 e 250 do PBOT. O primeiro permitia o uso do solo para tratamento e disposição de resíduos sólidos e industriais numa área do município e os dois últimos ratificavam a possibilidade da operação de um aterro regional no lugar estipulado. Quando uma iniciativa privada tentou empreender o projeto que o PBOT permitia, os cidadãos⁷⁴ e a administração municipal opuseram-se e buscaram modificar os artigos (EL TIEMPO, 8 dic. 2006, 16 ene. 2007 y 6 feb. 2007).

Em outro caso mais recente, a *Personería Municipal de Yumbo*⁷⁵ processou à mesma administração municipal por empreender uma locação de moradias sem o cumprimento de critérios previstos no PBOT (EL TIEMPO, 2 jun. 2010). Entre os anos 2007 e 2008 foram afetadas as moradias de 20 famílias por fortes chuvas. Segundo a *Personería* o terreno que comprado para atender os requerimentos de novas moradias das famílias não ofereça

⁷⁴ A participação social constitui-se no suporte da legitimidade do PBOT. É uma construção coletiva que não é facilmente impugnada. Quando a população se opôs à construção de um terreno sanitário no município não se pôde argumentar que foi incluído no plano contra a comunidade, porque tinha registro de seu acordo. Não obstante, a preparação do terreno foi suspensa pela nova mobilização social.

⁷⁵ Órgão da administração municipal com funções de defesa dos cidadãos, equivalente aproximado do Ministério Público no Brasil

garantias no que se refere ao acesso aos serviços básicos de abastecimento de água, rede de esgoto ou energia elétrica, o que compromete aos servidores públicos municipais que autorizaram a compra. Note-se que o *Personero* Municipal é um servidor público que tem como tarefa a defesa dos direitos humanos dos cidadãos, e para este caso sua defesa baseou-se em critérios do PBOT.

3.5.2 Participação social: presente na formulação, ausente no acompanhamento

A mínima exigência da sociedade para o cumprimento do PBOT não favoreceu atingir melhores resultados. A participação comunitária e de organizações não estatais foi pontual para a formulação do PBOT. As entrevistas indicam que referida participação foi ampla nos diversos setores do município, o que permitiu a legitimidade do plano. Mas não aconteceu um exercício sistemático de exigência da sociedade civil pelo cumprimento do PBOT durante sua execução. Em Yumbo o Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial⁷⁶, CCOT, foi conformado por alguns membros do Conselho Territorial de Planejamento, CTP, e pelo Conselho de Governo Municipal, e operou sob a administração da prefeita Alba Leticia Chaves. Ao consultar alguns membros atuais do CTP eles coincidem em afirmar que seu trabalho tem sido mínimo no tema de ordenamento territorial.

A falta de participação social na execução do planejamento municipal mostra a fraqueza do processo de ordenamento territorial para atingir resultados de longo prazo. O CTP funcionou e no CCOT, portanto, a discussão participativa formal do planejamento municipal centrou-se nos planos de desenvolvimento. Este é um procedimento limitado já que os planos de desenvolvimento só incluíram parcialmente o ordenamento territorial. Os conselheiros avaliam os projetos de ordenamento territorial incluídos no plano de desenvolvimento, como o plano especial da zona industrial, PEZI, mas não como parte de uma estratégia de seguimento ao PBOT. Por outro lado, não se identificaram movimentos sociais ou ambientais, além daqueles incluídos na participação formal do CTP, que foram significativos em exigir o cumprimento do PBOT. Uma vez feita a revisão dos resultados do PBOT é o tempo de estabelecer sua relação com a sustentabilidade.

⁷⁶O Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial é uma instância assessora convocada por prefeito em municípios maiores a 30 mil habitantes, formado por representantes das organizações de produtores, cívicas, ecológicas e comunitárias e por servidores públicos da administração. Entre suas funções estão dar um conceito e recomendações ao plano de ordenamento territorial em sua fase de formulação ou aos planos parciais que o desenvolvem, e ao mesmo tempo lhe compete o seguimento do plano e propor revisões e ajustes.

3.6 PBOT E SUSTENTABILIDADE

A teoria exposta no marco conceitual diz que os melhores resultados na sustentabilidade urbana são possíveis se existem sinergias entre o Estado e as comunidades. Os limitados resultados de longo prazo do PBOT de Yumbo confirmam a escassa intervenção dos movimentos socioambientais pressionados pelo cumprimento da política. Por outro lado, os resultados intermediários merecem uma explicação e a teoria disponível é insuficiente. A teoria prediz que a burocracia realiza as tarefas públicas quando seus próprios objetivos coincidem com os objetivos do Estado. Mas em Yumbo a burocracia operou porque tinha o respaldo da qualidade de PBOT e porque estabeleceu sinergias com outras ramas do Estado, como as autoridades ambientais. A continuação apresenta-se como a política de ordenamento territorial teve avanços na sustentabilidade, dadas as condições anteriores.

É necessário lembrar que o objetivo deste capítulo não é fazer uma avaliação do PBOT, mas estabelecer como no seu processo de aplicação tem favorecido um planejamento para a sustentabilidade. Ainda que nas seções anteriores tenha-se falado dos resultados gerais do PBOT, o que interessa é indagar sobre a sustentabilidade a partir deles. O ordenamento territorial possibilitou abordar os assuntos de planejamento de forma multidimensional. O tema ambiental, por exemplo, é transversal ao PBOT. Definiram-se estratégias para várias esferas de intervenção: reativação econômica do distrito industrial, planejamento urbano e rural, infra-estrutura, conservação e recuperação ambiental, etc. Mesmo que se possa questionar a forma de fazê-lo e os avanços conseguidos, a sustentabilidade tem estado unida ao PBOT desde a formulação de sua visão.

Durante a aplicação do PBOT, sua relação com a sustentabilidade fez-se mais latente no desenho dos instrumentos complementares. A cada um dos instrumentos complementares ao PBOT se atribui uma ampla justificativa ambiental e especificamente de sustentabilidade. Ainda que estes instrumentos estejam na fase de desenho e não estejam garantidos seu cumprimento, o que se evidencia é que sua aprovação passa por considerar a sustentabilidade como ideia subjacente. Não obstante, é necessário considerar que a ideia de sustentabilidade no ordenamento territorial está unida, às vezes parece limitada, à gestão urbana como intervenção física. Neste item, apresenta-se o Programa de Recuperação do Rio Yumbo, como exemplo de ação urbanística derivada do PBOT, baseado em critérios de sustentabilidade (ver seção 3.6.1).

Por outro lado, a relação entre PBOT e sustentabilidade é favorecida pela possibilidade que o plano articule outros instrumentos de planejamento, os legitime e lhes dê vigência de longo prazo. Os planos de saneamento e esgotos, políticas de cidades sustentáveis, sistemas de informação para o ordenamento territorial, são compatíveis ou complementares ao PBOT. Planos anteriores como o Plano de Ação Ambiental Local, PAAL, são um exemplo de planejamento ambiental anterior que teve grande envergadura, mas que perdeu impulso e vigência. O PBOT reúne esta experiência e mostra que se não se tem um instrumento de vigência contínua as iniciativas de planejamento de longo prazo podem se extinguir (ver seção 3.6.2).

Por último, dos ajustes previstos para o PBOT é possível observar o fortalecimento ou não da relação entre a política de ordenamento territorial e a sustentabilidade. A administração municipal não tem especial interesse de adaptar o PBOT para incluir ações específicas de sustentabilidade, mas a CVC aproveita a experiência de uma década de acompanhamento da política para restringir as intervenções sobre o território. A estratégia de CVC é exigir da administração municipal que demonstre que os ajustes não têm maiores efeitos sobre o ambiente, caso contrário o ajuste não é aprovado. Isto obriga a prefeitura a realizar estudos ambientais que justifiquem suas propostas (ver a seção 3.6.3)

3.6.1 Unidade de atuação urbanística: programa para a recuperação do rio Yumbo

Um exemplo de um instrumento de planejamento complementar ao PBOT com exigências de sustentabilidade é a unidade de atuação urbanística denominada Programa para a Recuperação do Rio Yumbo. Pretende-se que o rio Yumbo, em seu percurso pela zona urbana, se torne o eixo articulador para recuperar áreas de uso público. Busca-se recobrar suas faixas florestais protetoras que albergam flora e fauna, mas também incorporar às áreas próximas ao rio, por fora da área de proteção, um sistema de espaço público com lugares de encontro, bem como um sistema de mobilidade, preferivelmente pedestre. Em resumo, se pretende acoplar às características ecológicas a habilitação de espaços públicos ao longo deste⁷⁷.

Ainda que o programa não se desprenda diretamente das estratégias ambientais do PBOT⁷⁸, por suas características requereu uma detalhada justificativa ambiental⁷⁹. A

⁷⁷ O programa foi apresentado à comunidade para obter suas observações, ainda que não tenha sido construído com ela. As atas mostram a inclinação ambiental dos participantes que apoiaram a ideia central do plano, mas se manifestaram preocupados pelos efeitos sobre as pessoas que são deslocadas e como este tipo de propostas fracassou no passado.

⁷⁸ A iniciativa deriva do programa de recuperação do espaço público

proposta reconhece que o programa integra não só o espaço público, mas também a ecologia, a paisagem, a mobilidade e a qualidade ambiental em geral. Ao longo do documento técnico de suporte há referências à sustentabilidade, adota um método integrado de análise para o ordenamento urbano baseado em McHarg (2000), que recomenda que antes de empreender uma obra de infra-estrutura, é pertinente reconhecer o meio natural, seus principais processos como ecossistema, detectar nele as situações que podem se tornar conflitos para o desenvolvimento urbano (IMVIYUMBO-EPRODESA, 2009).

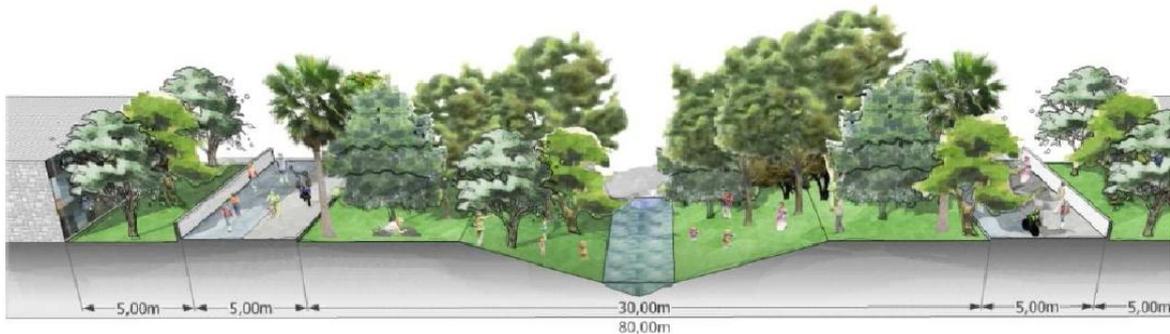


Figura 2 - Corredor parque lineal rio Yumbo
Fonte: IMVIYUMBO-EPRODESA (2009, p. 152)

A figura 2 permite exemplificar o tipo de ações prevista no programa de recuperação do rio Yumbo. Propõem-se vários tipos de corredores, entre eles um corredor de zonas verdes de 15 metros dos dois lados do rio, seguidos de vias pedestres e ciclísticas de 5 metros e adicionalmente outra faixa de zonas verdes⁸⁰. Projetam-se também a construção de vários lugares de encontro, recreativos e culturais. Não obstante, existem vários desafios envolvidos no programa, como a realocação de moradias e outros edifícios identificados como prioridade em processos de planejamento anteriores, mas que recorrentemente ficaram pendentes⁸¹. O programa desenvolver-se-ia nos próximos 10 anos, denotando continuidade do instrumento.

⁷⁹ Isto denota a atual exigência de justificativa socioambiental dos projetos, devido a uma ou mais razões: as equipes interdisciplinares de consultores por sua formação e experiência consideram inevitável essas considerações. Aos servidores públicos de planejamento interessa esse tipo de tratamento, seja por convicção ou pela exigência prevista da autoridade ambiental e da população nos processos de acordo.

⁸⁰ As ações são mais complexas do que este, mas a figura 1 apresenta uma das ações principais.

⁸¹ Além disso, depende do melhoramento da qualidade da água do rio com o cumprimento de um programa de saneamento e manejo de resíduos líquidos (planos exigidos pela autoridade ambiental dos municípios por requerimentos de lei (COLOMBIA, 2004).

3.6.2 PBOT como ponto de convergência de instrumentos de planejamento

O Plano de Ação Ambiental Local, PAAL, foi um instrumento de planejamento para o desenvolvimento sustentável que se elaborou em Yumbo em 1998 (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 1998). Mas teve uma aplicação limitada. Muito do trabalho acumulado em sua elaboração foi utilizado na formulação do PBOT. Os PAAL são uma exigência que fez o Ministério de Ambiente aos municípios devido ao compromisso internacional adquirido pela Colômbia no Plano de Ação Global para o Desenvolvimento Sustentável formulados na Cúpula da Terra e no Foro mundial de Cidades, realizados em Brasil em 1992. Este plano requereu de um esforço considerável da administração municipal que contratou uma equipe de consultores e teve o apoio da CVC, a *Gobernación* do Valle del Cauca e o mesmo Ministério do Ambiente.

O PAAL foi um instrumento concebido para o planejamento da sustentabilidade nos municípios colombianos com ênfase na dimensão ambiental. Nem todos os municípios da Colômbia adotaram o PAAL. Deu-se prioridade àqueles que contavam com os recursos financeiros para contratar consultores e cuja qualidade ambiental exigia medidas de planejamento imediatas. Yumbo reunia ambos requisitos. Contava com orçamento superior à média de municípios Colombianos em razão dos impostos da atividade industrial e pela mesma atividade industrial, fonte de impactos ambientais. Em particular Yumbo, realizou uma caracterização do município e um diagnóstico ambiental detalhado incluindo: ecossistemas, dinâmica urbana, qualidade ambiental e abastecimento de água.

Os PAAL na Colômbia são um instrumento de planejamento subutilizado e absorvido por outros sistemas de planejamento como o PBOT. Em 1998 Yumbo tinha formulado seu PAAL, e em 1997 expediu-se a lei 388 que exigia do município realizar seu PBOT. Yumbo aprovou seu PBOT no ano 2001. Assim que o PAAL só teve uma aplicação efetiva entre 1998 e 2001. Inclusive a formulação do PBOT, realizada durante os anos 1998 e 2000, baseou-se na experiência e informação acumulada no PAAL. Em resumo, o PBOT consolida-se como instrumento de planejamento por estar ligado a uma legislação que dá continuidade a sua aplicação, enquanto outros instrumentos desaparecem ou ficam articulados ao PBOT.

O PBOT favoreceu o planejamento municipal para a sustentabilidade ainda que não estivesse desenhado exclusivamente para isso, enquanto que o PAAL, que foi desenhado como instrumento para a sustentabilidade municipal, não se consegue se consolidar. A diferença reside em que o PBOT está baseado num sistema de escolha social onde

convergem opções de futuro coletivo e a sustentabilidade surge como maior ou menor força dependendo dos atores envolvidos. Por sua vez, o PAAL ainda que proponha abordar diretamente a sustentabilidade não parte de uma instituição definida de escolha social, por isto termina sendo irrelevante e absorvido pelo PBOT. Talvez o PBOT obtivesse melhores resultados de sustentabilidade se fosse seu objetivo explícito, mas dependerá de como se ajusta o instrumento nos próximos anos.

3.6.3 Ajustes no PBOT: oportunidades para maiores exigências ambientais

Em janeiro de 2010 a administração de Yumbo submeteu à CVC uma proposta de ajuste ao PBOT que reuniu principalmente a intenção de reclassificar o uso do solo na zona industrial. A questão foi que no PBOT a zona industrial ficou classificada em solo rural, o que hoje limita as opções de adequação e investimento nessa área e se propõe reclassificar como solo de expansão urbana. Propõe-se que os usos permitidos na área de expansão sejam regulamentados pelo plano especial da zona industrial, PEZI (COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO, 2010b). Ante esta solicitação a CVC respondeu que não se apresentaram os elementos técnicos suficientes para avaliar os impactos futuros derivados da reclassificação do solo (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2010a).

A CVC fez questão da necessidade de estudos técnicos porque a situação ambiental da zona que se solicita como áreas de expansão atualmente é crítica (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2010b). Ressalta que para os anos 2008 e 2009 as emissões atmosféricas de material particulado superavam a norma estabelecida, e que estudos complementares demonstraram que o ar mostrava presença de chumbo. Com relação à qualidade da água do rio Cauca na zona analisada na época, com o rio no seu mais baixo volume são mínimos os níveis de oxigênio dissolvido e encontraram-se substâncias sanitárias pelas descargas industriais. Também se indicou que há disposição inadequada de resíduos perigosos, dentro de alguns terrenos, o que afeta o solo e as águas subterrâneas. Além disso, é necessário identificar as áreas de importância ecossistêmicas e as áreas florestais de proteção.

Até agosto do ano 2010, a data limite para reunir a informação para esta tese, a discussão sobre o ajuste ao PBOT de Yumbo estava aberta (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2010c). O ajuste é suscitado pela necessidade do município de modificar a classificação do solo para favorecer projetos de expansão econômica na zona industrial e não por uma iniciativa de aprofundar em seus objetivos

ambientais. Não obstante, o processo de ajuste, foi a oportunidade para que a CVC fortalecesse a autoridade para exigir análises ambientais com antecedência de qualquer intervenção sobre o território. E a estratégia é particular. Não fala que as ações estejam proibidas, mas propõe ao município demonstrar que as intervenções têm efeitos ambientais menores ou mitigáveis.

Em resumo, como era previsível, por seu caráter multidimensional e de planejamento de longo prazo, foi possível a relação do PBOT com a sustentabilidade. . Não obstante, o que interessa é estabelecer como se dá esta relação. A formulação participativa do plano, a qualidade técnica do documento do PBOT e a burocracia que o respaldou favoreceram que a política se consolidasse como espaço de escolha de futuro coletivo; inclusive, deslocando instrumentos de planejamento anteriores concebidos diretamente para a sustentabilidade. Além disso, a informação disponível apresenta indícios de que as exigências para a sustentabilidade farão parte dos instrumentos que desenvolverão o PBOT e que no processo tem se fortalecido a autoridade ambiental, que durante os ajustes insiste em maiores requerimentos ambientais.

3.7 CONCLUSÕES

Os avanços na política de ordenamento territorial em Yumbo foram favorecidos pela qualidade do PBOT. Este fato possibilitou uma retroalimentação construtiva entre os prefeitos e os servidores públicos de planejamento municipal. Os prefeitos recentes reconhecem que o PBOT pode apoiar seus processos de planejamento. Na medida em que se aproxima o vencimento da vigência do plano buscam fortalecer sua equipe técnica para forçar o seu cumprimento. Ao mesmo tempo, os servidores públicos, ao início com esforços individuais e recentemente numa equipe maior, insistiram ante os prefeitos sobre a necessidade de adiantar as tarefas pendentes do PBOT.

Os resultados do PBOT em relação a seus objetivos de longo prazo foram limitados. A execução dos projetos, após 9 anos de vigência, ainda está numa fase intermediária. Desenharam-se os principais instrumentos desenvolvidos no PBOT, os planos parciais e especiais, mas até a data de análise não se tinha um ato administrativo que os tornasse de obrigatório cumprimento. Os obstáculos foram o ambicioso leque de investimentos contemplado no plano, que ultrapassa a capacidade financeira do município, a instabilidade da administração municipal e a mínima exigência da sociedade pelo cumprimento do PBOT.

O PBOT de Yumbo conseguiu resultados intermédios relevantes. Por exemplo: o estatuto de espaço público, o expediente municipal e 4 instrumentos de desenvolvimento do PBOT estão em processo de aprovação. Estes resultados se devem à qualidade do documento do PBOT, que se tornou ponto de referência para os prefeitos orientarem seu planejamento, com o apoio de uma burocracia que no momento o respalda. Os resultados intermediários indicam que a política tem limitações, mas o importante não é verificar o cumprimento esquemático das metas e sim como o instrumento permitiu configurar escolhas para a sustentabilidade.

O contraste entre o PBOT e o PAAL é uma oportunidade única para entender como interagem e se sobrepõem políticas públicas relacionadas à sustentabilidade. O PBOT ainda que não seja um instrumento concebido exclusivamente para a sustentabilidade, tem incluído o conceito na sua visão no desenvolvimento de seus instrumentos. O PAAL por sua vez, é concebido explicitamente como um instrumento de planejamento para a sustentabilidade. Apesar disto, o PBOT tem absorvido o PAAL como opção de planejamento municipal. Uma parte da explicação está em que o PBOT tem maior respaldo legal, mas, além disso, este cria um espaço de escolha coletiva onde a sustentabilidade aparece eventualmente na discussão e faz parte dos interesses dos atores envolvidos. Ainda que o PAAL se baseie no conceito da sustentabilidade ambiental, não reinterpreta o conceito num exercício de escolha coletiva e, em conseqüência, é inoperante.

Por último, o caso do PBOT de Yumbo deixa descoberto vários assuntos desconsiderados ou de insuficiente atenção, pela teoria de instituições, governança e sustentabilidade. É claro que a burocracia tem interesse em adiantar as tarefas do Estado porque coincidem com seus próprios objetivos, Embora a teoria não explique como uma burocracia define seus objetivos. No caso do PBOT uma nascente burocracia definiu seus objetivos pela convicção de desenvolver um plano de alta qualidade técnica. Por outro lado, a teoria presta atenção às sinergias entre Estado y sociedade civil como requerimento dos resultados das políticas de sustentabilidade. Não obstante, as sinergias entre órgãos do Estado também contribuem com a exigência de integralidade da sustentabilidade e a desarticulação das ramas do Estado. E por último, a teoria não se pergunta como interagem, nem como seria a interação de diferentes alternativas de política para a sustentabilidade. Esses assuntos serão parte da discussão do capítulo síntese desta tese.

4 INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BUGA

4.1 INTRODUÇÃO

A política de ordenamento territorial em Buga mostra como o POT permitiu o planejamento estratégico em três áreas: a promoção do turismo religioso e cultural, uma plataforma logística de apoio ao comércio internacional e um modelo de desenvolvimento rural sustentável. No ordenamento territorial o planejamento ultrapassa as ações setoriais para se tornarem ações de alcance municipal. As estratégias têm sua origem em iniciativas de setores sociais e econômicos, mas uma vez incluídas no POT são adotadas como consenso coletivo. O planejamento da cidade está em um conjunto específico de organizações com iniciativa e poder político para influenciar a formulação do POT. Elites econômicas e fundiárias, ONGs com uma história de intervenção social, rural e ambiental, agilizaram o processo. As relações mais importantes no POT do município se dão entre as organizações sociais com o governo local, e entre o governo local e a autoridade ambiental regional, a CVC.

O acompanhamento da proposta de estratégia de desenvolvimento rural permite descobrir o que favoreceu um planejamento para a sustentabilidade: o envolvimento de organizações com ampla experiência na participação social e ambiental. A associação destas organizações com entidades estatais de conservação de escala nacional e com entidades do governo local encarregado do desenvolvimento rural explicam por que essa estratégia incluiu-se no POT. Por outro lado, a execução difusa da estratégia é explicada pela complexidade de sua aplicação, mas também pelo enfraquecimento das organizações que lideravam a estratégia por causa do conflito armado. A estratégia de sustentabilidade foi para o setor rural e não foi uma estratégia sustentável para o município. Esta estratégia surge da experiência de organizações sociais especializadas na sustentabilidade, com apoio parcial da administração municipal, especificamente do setor da burocracia de desenvolvimento agrícola.

Para entender o contexto de Buga o capítulo começa com uma descrição da cidade: a sua localização, população, atividade econômica e características ambientais. Este capítulo resume a proposta do componente geral do POT de Buga, o compromisso do desenvolvimento municipal, em longo prazo. Depois se documentam as ações que foram realizadas em 10 anos de aplicação, como tem sido a relação entre as organizações, as tarefas e discussões sobre ordenamento territorial. Esta relação é ilustrada com a

apresentação de um ajuste controverso feito recentemente ao POT. O capítulo faz ênfase na desvantagem da estratégia ambiental para o POT pelo distanciamento entre as entidades governamentais locais e CVC.

4.2 CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE GUADALAJARA DE BUGA⁸²

4.2.1 Localização geográfica

Guadalajara de Buga está localizada no centro do Valle del Cauca (ver Anexo J). É o quinto maior município do departamento, com uma topografia variada que determina a diversidade de ecossistemas e climas. A área total é de 873 km², que corresponde a 4,1% da área total do departamento. Seu perfil fisiográfico consiste em uma área alta, localizada na encosta oeste da cordilheira central. Nesta área está localizada a floresta andina (2500 a 3500 m) e o *páramo* (mais de 3500 m). Na parte central da cordilheira está a floresta subandina (1200 e 2500 m) que corresponde em grande parte à bacia do rio Guadalajara. Na parte baixa do município está o vale do rio Cauca, onde se encontram um sistema de lagoas, zonas úmidas e planícies de inundação⁸³.

4.2.2 Estrutura produtiva e dinâmica de ocupação do território.

A economia de Buga está entre as quatro maiores do Valle del Cauca, faz parte dos municípios que concentram uma importante atividade agroindustrial. No ano 2005, a sua contribuição para o produto interno bruto (PIB) do departamento foi de 5,2%, perdendo apenas para Cali (45,4%), Palmira (11,7%) e Buenaventura (8,2%). Mas a participação do setor primário e secundário no PIB é maior, 8,2% e 9,2%, respectivamente (CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS-CALI, 2006). Embora a economia tenha uma estrutura agro-industrial, existe na área urbana uma grande variedade de serviços, especialmente de turismo, apoiado por seus elementos religiosos, históricos e culturais.

Buga é um município de concentração urbana elevada. De acordo com as projeções do censo em 2010 a população do município era de 116.241 (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2010), dos quais 86% viviam na cidade (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010). A concentração da população urbana é causada pelo desenvolvimento do agronegócio na área plana do município, com o

⁸²O nome completo do município é de Guadalajara Buga, mas por simplicidades as pessoas lhe reconhecem simplesmente como Buga.

⁸³ Em termos de área, a parte superior ocupa 58% da área total, 19% da metade, 23% da área plana. A variação de altura a temperatura está entre 24°C na parte inferior, 16°C na metade e 7°C na parte superior.

cultivo de cana-de-açúcar e com a produção industrial de alimentos (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA & UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2007). Por outro lado, a zona rural apresenta maior dispersão, composta de 18 *corregimientos* que ocupam 92% do seu território. A principal atividade econômica é a agricultura de subsistência, com predomínio de culturas permanentes como café, banana e árvores frutíferas.

A dinâmica de concentração urbana, sob as restrições geográficas e institucionais para a expansão urbana criou um déficit habitacional de 47,6%. No entanto, no município são verificados avanços em termos de ganhos de bem-estar. O índice de condições de vida é de 86,6, segundo município do Valle del Cauca com melhor resultado depois de Cali (88,4), e maior do que a média do departamento (83). A população total com necessidades básicas insatisfeitas, NBI, é de 11,5%, 4,1 pontos percentuais abaixo da média do departamento (15,6%)⁸⁴. Da mesma forma, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, de Buga (0,81) é o terceiro do Valle del Cauca, depois de Bugalagrande (0,83) e Yumbo (0,85), ainda maior do que a pontuação nacional (0,79) (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010).

4.2.3 Problemas ambientais

Os principais problemas ambientais em Buga são: a deterioração dos ecossistemas, erosão do solo e poluição da água. No primeiro caso, há perda de cobertura florestal em áreas de proteção de nascentes de rios e degradação das zonas úmidas. O déficit na área de floresta é de 47,1% e este problema afeta mais a Bacia do Rio Guadalajara (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DE CAUCA & UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2007). Por sua vez, a deterioração das zonas úmidas está associada à poluição agroquímica cuja fonte é o cultivo de cana-de-açúcar, que ocupa mais de 50% da zona plana do município (COLOMBIA-MUNICIPIO BUGA, 2000b).

O desequilíbrio dos diferentes ecossistemas se reflete nos processos que afetam a erosão do solo nas planícies e colinas (7.936 ha.). 25% da erosão do solo é classificado como grave, 19,9% moderada e 2,1% muito grave (COLOMBIA-MUNICIPIO BUGA, 2000b). Sobre a poluição da água, o rio Guadalajara é o rio mais afetado. De acordo com o índice de qualidade da água, ICA, em 2005, no verão a qualidade da água passa de 65 a 40 (a escala

⁸⁴ Embora não possamos ignorar a alta porcentagem de população rural com necessidades básicas insatisfeitas, NBI, cerca de 25,5% (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010).

vai de 0 a 100, sendo 100 a melhor qualidade). Também se têm encontrado substâncias poluidoras procedentes das atividades agrícolas e industriais (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA & UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2007).

4.3 A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO POT

A visão do POT de Buga consiste em 3 parágrafos, cada um começando com um objetivo econômico seguido de uma menção ao meio ambiente ou desenvolvimento sustentável. O primeiro objetivo do município é se tornar um núcleo de atividades turísticas no centro de Valle del Cauca (prévia provisão de serviços e infra-estrutura necessários), mas também espera recuperar e conservar o patrimônio arquitetônico, cultural e ambiental. O segundo objetivo é se tornar uma cidade reconhecida como um lugar adequado para viver e investir, dada a resolução consensual de conflitos sociais, mas também com a recuperação do campo com a segurança alimentar e da água. Finalmente, o município tem como objetivo ser um centro de armazenamento e de comercialização internacional, com uma atividade industrial intermédia "num quadro de desenvolvimento sustentável" (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 2000a, p. 2-3).

O desejo de tornar Buga um centro turístico vem do grande número de peregrinos que visitam o Senhor dos Milagres. Na cidade fica uma escultura de madeira de Jesus crucificado a qual atribuem poderes de cura, que atrai centenas de visitantes a cada semana⁸⁵. Além disso, a cidade tem um centro urbano com casas e prédios remanescentes da era colonial, que são patrimônio histórico e cultural não só da cidade, mas do país. Além disso, as características ambientais do município, como El Páramo de las Hermosas, as áreas preservadas da bacia do rio Guadalajara, a cadeia montanhosa que faz fronteira com o leste da cidade, a lagoa de Sonso e todo o sistema de lagoas associado ao rio Cauca, também contribuem para atrair visitantes.

Buga está localizada, no centro de Valle del Cauca, numa passagem obrigatória da principal estrada que liga o sul com o norte e centro do país, e também numa passagem inevitável para mercadorias que entram e saem do país pelo porto de Buenaventura. Esta condição é o principal argumento para fornecer no município de Buga serviços de transporte, armazenagem e fabricação para exportação. No POT contemplou-se habilitar

⁸⁵O mito remonta aos tempos coloniais. Uma mulher indígena encontrou um pequeno crucifixo nas águas do rio Guadalajara de Buga. Queria comprar um, mas usou o dinheiro poupado para pagar a dívida de um estranho que foi levado para a cadeia. Ela pegou o crucifixo e levou para a sua casa e enfiou na terra, no dia seguinte tinha crescido em tamanho. A notícia se espalhou, os peregrinos começaram a visitar a casa. Oficiais da igreja mandaram queimar o crucifixo para evitar espalhar um falso mito. Mas o crucifixo não foi consumido pelo fogo e começou a suar. Os presentes umedeceram algodão e ungiram as feridas do seu corpo que logo foram curadas.

áreas no norte da cidade para estes serviços regulamentados em planos parciais e também consolidar a indústria municipal alocada na faixa entre a estrada e a ferrovia com outros serviços, tais como terminais de transporte e um centro de distribuição de produtos agrícolas.

O desenvolvimento sustentável é um dos princípios orientadores do plano de ordenamento territorial de Buga (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 2000b, p. 3). Por exemplo, a terceira estratégia é um modelo territorial produtivo e sustentável que defende o uso adequado da terra e dos recursos naturais ao longo do tempo e que por sua vez permita o desenvolvimento econômico e social. Propõem-se melhoras técnicas na produção agrícola para evitar insumos poluidores e realizar culturas de acordo com o potencial do solo. No entanto, as ações específicas, no âmbito desta estratégia, têm os resultados mais atrasados do POT.

O componente geral do POT Buga, além de definir as questões acima mencionadas, as principais estratégias e os usos do solo⁸⁶, apresenta a regulamentação de outras questões. Por exemplo, define a regulamentação sobre o patrimônio cultural, histórico e arquitetônico do município; as políticas para integrar Buga com a região; as políticas de estradas e infra-estrutura de transporte. Introduce em detalhe a questão do espaço público, sua definição e as políticas para mantê-lo e recuperá-lo. Também inclui um conjunto de disposições urbanas relacionadas à infra-estrutura física. Não obstante, as questões de desenvolvimento estratégico estão focadas, como discutido acima, em turismo, desenvolvimento logístico para o comércio internacional e meio ambiente.

Com relação ao meio ambiente o POT tem uma seção específica que impõe um conjunto de tarefas que o município deve cumprir durante a vigência do plano. As tarefas incluem a caracterização qualitativa de ameaças de deslizamentos de terra no rio Guadalajara e o mapeamento de áreas de risco, em coordenação com as autoridades ambientais, em áreas rurais e urbanas. Ambas tarefas para se desenvolver durante o primeiro ano do plano. As medidas específicas para os recursos hídricos propõem um estudo hidro-geológico e a avaliação de risco de poluição de aquíferos, isto com um prazo de 2 anos após aprovado o POT. Também se consideram estudos sobre poluição atmosférica e sonora na cidade. No caso dos serviços públicos o POT exige um plano para gestão de resíduos sólidos e a avaliação dos locais disponíveis para estes.

⁸⁶ O POT delimita a área urbana, áreas de expansão urbana, rural e áreas suburbanas de proteção.

As principais ideias e estratégias de Buga estão associadas a organizações específicas. A questão do turismo religioso é promovida pela congregação redentorista que administra o mito e o ritual do Senhor dos Milagres. A Câmara de Comércio apoia uma estratégia mais ampla do turismo histórico, religioso e ecológico, bem como a infra-estrutura logística e armazenamento. Existem documentos e depoimentos que indicam que o município tem planejado estas questões desde antes do POT e várias organizações aproveitaram esta ferramenta para posicionar essas questões setoriais como temas de planejamento geral da cidade. Por sua vez, a questão ambiental deriva das exigências da autoridade ambiental, CVC, embora a questão da produção rural sustentável tenha o seu principal gestor no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, CMDR.

4.4 BALANÇO DE 10 ANOS DE APLICAÇÃO DO POT

Alguns setores da sociedade que participaram e influenciaram a visão de longo prazo do POT, tem enfatizado o desenvolvimento dos temas do turismo e do comércio internacional. No caso do turismo, embora no POT promoveu-se um turismo integral, religioso, histórico e ecológico, este ainda é principalmente religioso. Por exemplo, a “marca” utilizada para promover o turismo da cidade é: “Buga, destino espiritual da América”. Enquanto a oferta de hotéis na cidade mostra que apenas 2 dos 30 têm um perfil ecológico (EMCALI, 2010). O esforço tem se concentrado em mudar a breve visita de peregrinos para turistas que permaneçam mais de um dia na cidade. Nesse sentido a oferta de hotéis foi renovada com esse objetivo. As iniciativas vêm da prefeitura, da Câmara de Comércio e, claro, são bem-vindos à Congregação Redentorista.

Desde o POT buscou-se ampliar o conceito de turismo religioso para incluir as atrações do patrimônio histórico da cidade. Avanços no planejamento para o turismo tornaram-se compatíveis com as novas diretrizes nacionais. Depois de formular a POT inicia um plano setorial para impulsionar o turismo. Ao mesmo tempo, na escala nacional estabelece-se que os centros históricos, como a cidade de Buga, que foi declarado monumento nacional (COLOMBIA, 1959, art. 4), cuide dos bens de interesse cultural do país por meio de planos de proteção especiais (COLOMBIA, 1997b, art. 11; COLOMBIA, 2008, art. 7). Esse plano especial de proteção que foi formulado pelo município (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 2007) e foi recentemente aprovado, com o apoio e avaliação do Ministério da Cultura (COLOMBIA, 2010).

A outra questão que os setores econômicos de Buga lideram é a plataforma logística de comércio internacional. Essa noção é incorporada no POT e desenvolvida recentemente

numa consultoria (ARAUJO-IBARRA, 2008). A plataforma logística que seria composta de uma aglomeração espacial de um conjunto de empresas relacionadas com o transporte de mercadorias e outros serviços tais como manutenção, armazenamento e reparação de veículos. O estudo mostra a viabilidade do projeto e quais dificuldades teriam de se superar. O mais importante é o custo de estar em uma parada adicional entre o ponto de origem e destino em relação ao porto. Portanto, a plataforma deve criar valor agregado para torná-la atraente.

A plataforma logística ainda está longe de sua realização, mas não é um projeto descuidado ou desatendido. A Câmara de Comércio e o governo local têm impulsionado seu desenvolvimento, confiando nos investimentos estratégicos que a nação faz na estrada entre Buenaventura e Buga. Por exemplo, a via dupla no trecho entre ambas cidades e a recente aprovação dos estudos de factibilidade de um tramo de via férrea. Essas ações continuarão consolidando Buga, como o núcleo do tráfego de mercadorias. Aqui vale ressaltar que o POT é reconhecido como um plano flexível que contém as ferramentas necessárias para realizar o projeto da plataforma logística, embora o projeto esteja na fase inicial, começa a ser incluído no banco de projetos de investimento municipal. E é provável que seja bem sucedido porque existe consenso entre os diversos setores sociais da cidade para realizá-lo.

Em relação à questão ambiental, o POT gerou um resultado imediato que dependeu mais da sua capacidade reguladora e menos da disponibilidade de recursos para investimento: ratificar as áreas protegidas. A tarefa do POT de classificar os usos dos solos implicou primeiramente a definição das zonas de proteção para depois definir os outros usos. O POT confirmou a legislação anterior e de superior hierarquia. Foi a proteção do parque Parque Nacional Natural las Hermosas, as áreas florestais dos lados dos rios e seus nascimentos, e áreas de zonas úmidas e o sistema lacunar do município. Esta questão é relevante porque as áreas de proteção tornam-se uma questão local e não simplesmente o cumprimento de exigências externas.

Por outro lado, outros compromissos relacionados às áreas de proteção foram descumpridos. Por exemplo, estipulou-se que dentro de um, ano após o POT formulado, concertar-se-ia com autoridade ambiental o uso da área de inundação da lagoa Sonso e de recuperação da lagoa do Chonchal (ver anexo J). Esta questão é parte de um problema maior. Os atrasos na agenda ambiental do POT se deram, como será indicado nas seções seguintes, em razão da relação rachada entre a CVC e as organizações municipais de

Buga. As organizações locais acreditam que os investimentos da CVC no município não correspondem com os grandes recursos que o município lhe transfere⁸⁷.

4.5 A GOVERNANÇA NO POT

4.5.1 Conflitos e acordos sobre o POT

Repetidamente encontrou-se referências em documentos e em entrevistas, que todos os planos de ordenamento territorial de Valle del Cauca foram feitos por consultores externos aos municípios, o que tornou difícil a apropriação do plano pelos atores ou organizações locais. O caso de Buga mostra que esta alegação é leviana. A Câmara de Comércio local foi responsável pela elaboração do documento de POT e depois com a coordenação da prefeitura foi realizado o processo de consulta e aprovação correspondente. No início da formulação a prefeitura da cidade não contava com o pessoal treinado para formular o POT e apoiou-se na Câmara de Comércio. Assim, no caso de Buga existiu colaboração entre o setor público e setor privado na formulação do POT.

O apoio da Câmara de Comércio para a formulação do POT é uma condição que favoreceu o bom desempenho da política. A Câmara de Comércio representa os interesses dos produtores e comerciantes locais. Esta organização procura garantir um bom ambiente econômico para os seus membros. Por isso o POT foi uma oportunidade de incorporar iniciativas para o desenvolvimento local, como as já mencionadas: o turismo e plataforma logística para o comércio internacional. Ao mesmo tempo, a Câmara de Comércio e os principais setores que a compõem, por sua participação na formulação do POT, tornaram-se defensores dos compromissos assumidos no mesmo.

Os setores políticos que governam em Buga variam de uma administração para a outra, mas a Câmara de Comércio tem mantido uma posição coerente sobre as diretrizes do POT para o desenvolvimento da cidade. Recentemente aprovou-se uma área de crescimento urbano na cidade. Segundo a Câmara do Comércio e do CTP (onde a Câmara de Comércio participa), foi violado o procedimento correto para a modificação do POT (CÂMARA DE COMERCIO DE BUGA, 2010). Este debate reflete as diferenças entre a atual administração municipal e as elites tradicionais de Buga que estão representadas na Câmara de Comércio. Há uma ruptura nas relações entre as duas organizações. As

⁸⁷ Grande parte da renda da CVC são taxas de proprietários de imóveis. Estas taxas são recolhidas pelos municípios e por lei estes irão transferir um percentual para a CVC.

mudanças nas áreas de expansão urbana têm dividido opiniões no município (este assunto é discutido na seção 4.6).

O CTP, o corpo de cidadãos formado para discutir os planos de desenvolvimento, também tem acompanhado a execução do POT. Uma razão: a Câmara de Comércio e outras organizações que compõem o CTP formularam o PBOT e procuram contribuir ao processo de ajuste⁸⁸. A razão principal: os membros do CTP pertencem às elites econômicas e fundiárias potenciais partidárias das mudanças no uso do solo. O governo local atual não defende os interesses dessa elite e desde o CTP fazem oposição. Em resumo, o CTP do Buga é uma instância ativa, por enquanto independente da prefeitura do município⁸⁹, com iniciativa de controle sobre o POT⁹⁰.

A relação entre a política ambiental e política do ordenamento territorial em Buga é marcado pela má percepção das organizações locais da autoridade ambiental regional, a CVC. Em Buga percebe-se que a CVC exige do município altos padrões em conservação e recuperação ambiental, mas ao mesmo tempo os investimentos da CVC são insignificantes no município apesar das grandes transferências de taxas a propriedade que faz o município à CVC. Aqui não se demonstra se o investimento da CVC em Buga é baixo. Mas é possível confirmar que esta percepção tem implicações para os acordos na gestão ambiental entre o município e a CVC. Por exemplo, a Câmara Municipal deliberadamente alterou a opção de transferir a taxa sobre a propriedade para a CVC, reduzindo o montante total que recebe. Esta foi uma retaliação da liderança política de Buga, porque a CVC não cumpriu a promessas de investimentos na planta de tratamento de águas residuais, PTAR.

A relação entre as organizações municipais e a CVC vai retornar mais na frente, quando discutirmos conexões entre o POT e a sustentabilidade (seção 4.7 deste capítulo). Antes disso, convém apresentar um debate que apareceu em Buga, no momento da coleta das informações para esta pesquisa, no primeiro semestre de 2010. O caso é importante porque resume como funciona na prática a política de ordenamento territorial, como cria cenários para discussão do planejamento municipal e ilustra como os atores se envolvem nestes cenários. Também mostra os alcances do instrumento para regular o uso do solo e o

⁸⁸ O POT de Buga foi adotado em 2000. O mais tardar até o ano de 2012 deve ser ajustado. O Secretário Municipal de Planejamento anunciou em 2010 os avanços no desenvolvimento de documentos técnicos que sustentam as configurações.

⁸⁹ Os membros de um CTP são escolhidos pelo prefeito a partir de uma listagem apresentada por diferentes organizações sociais.

⁹⁰ Alguns participantes do CTP são céticos sobre a capacidade de influenciar as decisões do prefeito. Mas os dados mostram que a posição da CTP gera controvérsia e dificilmente é ignorada.

controle conseguido sobre o abastecimento de água potável e saneamento básico na cidade.

4.5.2 Debate sobre projeto de habitação social

Ao coletar informações para o estudo de caso de Buga, houve um debate na cidade ao redor do POT. Os primeiros entrevistados mencionaram várias vezes, e decidiu-se aprofundar nele, porque dava conta de como as organizações municipais discutiam e resolviam um problema no contexto do ordenamento territorial. O caso começou pela motivação de uma organização de trabalhadores independentes para realizar um projeto de habitação social, mas o solo escolhido para a construção não aparece como solo disponível para expansão urbana no POT. Várias organizações do governo local e organizações privadas apoiaram o projeto e incidiram para regulamentar o uso do solo dentro do PBOT vigente. Enquanto outras organizações manifestaram objeções ao projeto e ao mecanismo para legalizá-lo.

A oferta de terra em Buga para construção de habitação é limitada. O solo urbano e de expansão na cidade são escassos e as terras ainda disponíveis têm preços elevados que restringem a realização de projetos habitacionais de interesse social. Oferta limitada, juntamente com uma grande demanda reprimida, representa um déficit habitacional de pelo menos 12 mil unidades habitacionais. O preço de mercado de um metro quadrado varia entre 19 e 22 dólares (35.000 a 40.000 pesos colombianos). Enquanto um grupo de trabalhadores identificou terras no município rural com um preço de 7,5 dólares por metro quadrado (cerca de 13.500 pesos), o que torna o projeto viável.

No entanto, o local escolhido na vila de Quebrada Seca, não faz parte de terrenos para expansão urbana habilitada pelo POT (ver mapa 2). A primeira solução seria fazer um ajuste para o POT para incluir essa área como expansão urbana, para a qual seria obrigado a passar por todos os níveis de consulta e aprovação. No entanto, em julho de 2010 a administração municipal não tinha preparado um documento de ajuste. E fazê-lo incluindo esta questão seria demorado e não estava garantida a aprovação. A solução foi, usando o mesmo POT, delimitar o núcleo povoado de Quebrada Seca e definir suas áreas de expansão. Argumentou-se que este procedimento não requer um ajuste, pois não altera o caráter do solo e simplesmente pode-se regular algo que já estava incluído no POT atual (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 2010a, 2010b).



Mapa 2 – Localização do projeto de habitação social.

Fonte: Localização do autor, de acordo com o Google Earth segundo informações de Imvibuga em: <<http://imvibuga.gov.co/imvibuga/sites/default/files/mapaciudadeladelsur.jpg>>.

A Câmara Municipal autorizou o prefeito para iniciar o processo de delimitação do centro da cidade com as suas áreas de expansão (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 2010a). No entanto, esta decisão teve seus adversários. Embora o objetivo pareça ser louvável, proporcionando habitação social a um grupo de trabalhadores filiados a organizações de habitação popular, a preocupação surge se o POT é vulnerável às mudanças que não cumprem o devido processo. Enquanto a administração da cidade, por meio de Imvibuga, impulsionava o projeto e Câmara Municipal regulamentava o uso do solo, vários setores de Buga expressaram as suas preocupações segundo o argumento mencionado acima⁹¹: o ajuste do POT exige um processo de consulta e aprovação definido pela lei 388 de 1997 (CÂMARA DE COMERCIO DE BUGA, 2010; QUINTANA, 2010).

Entre os principais desafios para o projeto está demonstrar a viabilidade de abastecimento da água potável e de saneamento básico. O terreno onde está localizado o projeto não é coberto por serviços de água e esgoto porque não está dentro da área de expansão urbana da cidade. Por isso os promotores da iniciativa tinham que provar que era viável o abastecimento de água por meio de águas subterrâneas de poços profundos e que

⁹¹ Outros interesses nem sempre explícitos são motivar a oposição para definir áreas de expansão na vila de Quebrada Seca. Por exemplo, proprietários e moradores da zona sul da cidade estão preocupados de que uma proposta de habitação acessível desvalorize suas propriedades, ou pessoas de renda mais baixa apenas sejam seus vizinhos. Mesmo aumentando a oferta de terras utilizáveis, o valor de todas as terras elegíveis no preço de construção da cidade cairia de prejudicar seus proprietários.

as descargas podem ser gerenciadas com estação de tratamento de águas residuais. Os estudos correspondentes foram feitos e também indicou-se que tais sistemas foram implementados em outras partes do Valle del Cauca.

Este caso ensina como são feitas escolhas coletivas na aplicação do POT no meio de um conflito de interesses. O projeto de habitação implica uma mudança no uso do solo, criando um conflito entre organizações que defendem o projeto e organizações que demandam o cumprimento do devido processo na mudança do POT. A solução não é satisfatória para todos os atores envolvidos, mas é resolvido dentro do mesmo POT. Ou seja o POT torna-se um espaço de escolha coletiva para os assuntos municipais. Ao mesmo tempo, a relação deste projeto com a sustentabilidade urbana está na exigência do estrito cumprimento de que as áreas urbanas coincidam com as áreas de cobertura de serviços públicos. Uma área de expansão urbana só é viável se tem garantido o abastecimento de água potável e um sistema de esgoto. Os atores podem dirimir qualquer outro assunto, mas este é inquestionável.

4.6 POT DE BUGA E SUSTENTABILIDADE

4.6.1 Desempenho ambiental do POT e a relação entre o município e CVC

O relacionamento conturbado entre as organizações municipais e a CVC é um excelente ponto de partida para abordar a associação entre o POT e sustentabilidade em Buga. No processo de aprovação do POT, a CVC fez grandes exigências sobre a administração municipal, como indicado na ata correspondente (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2000). A listagem na ata é extensa. Entre os compromissos mais relevantes posteriormente incluídos no documento final do POT estão: a caracterização qualitativa das ameaças da cidade, estudos hidrogeológicos e da ameaça de poluição de aquíferos, um plano de gestão de resíduos sólidos, planos de utilização das várzeas do rio Cauca, e assim por diante. Ações solicitadas a serem realizadas nos primeiros anos da vigência do POT, mas ignoradas pelo município.

Durante a formulação do POT a CVC quis impor sua autoridade e o município concordou com os requisitos para obter a aprovação do plano. Uma vez aprovado, a CVC não teve o mesmo espírito para fazer cumprir os aspectos ambientais do POT nem a prefeitura teve a disposição para assumir as suas responsabilidades. O que causou esta situação? O distanciamento entre a CVC e a administração municipal que até hoje é inegável. Membros da Secretaria de Planejamento e da Câmara Municipal concordam com o

já mencionado: as exigências da CVC no POT (no foco da gestão ambiental para o município) são da sua competência, mas são movidos para o governo local. O investimento ambiental da CVC em Buga é insuficiente apesar das altas transferências que o município faz à CVC.

Sinergias entre os órgãos de Estado para o planejamento ambiental no ordenamento territorial revelam-se como indispensáveis como as sinergias entre o Estado e sociedade civil. A CVC adianta projetos e intervenções em Buga de acordo com suas diretrizes, que coincidem com as ações previstas no POT, mas não correspondem a um trabalho conjunto com o governo local para o ordenamento territorial. Em todo caso a administração municipal não adianta um trabalho sistemático no tema ambiental. Por exemplo, um governo municipal anterior (2004-2008) reestruturou a Secretaria do meio ambiente e agricultura, suprimindo a responsabilidade ambiental e permanecendo como Secretária de Agricultura e Fomento.

A capacidade de ação de uma secretaria de meio ambiente municipal é mínima se não houver coordenação com a CVC. Se a secretaria tomar decisões de forma independentes mais flexíveis do que a CVC seriam desautorizadas e se fossem mais rígidas ficaria em discussão a sua atribuição para isso. A solução é uma iniciativa de gestão complementar à CVC. O assunto exigiria um mínimo de empatia e de coordenação entre o município e a CVC. No entanto, tem acontecido o pior resultado possível, a cidade não tem iniciativa de gestão ambiental integral⁹². A política de gestão ambiental é desenvolvida na reação de várias secretarias municipais ante os programas ambientais da CVC. Por exemplo, existe comunicação entre a CVC com a Secretaria de Planejamento no POT, com a Secretaria de Obras Públicas sobre as questões de saneamento básico, com a Secretaria de Agricultura e Fomento no desenvolvimento de projetos rurais, e assim por diante.

4.6.2 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e sustentabilidade no POT Buga

Os conselhos municipais de desenvolvimento rural na Colômbia, CMDR, foram regulamentados em 1993 com a Lei 101. O CMDR foi concebido como um fórum de consulta entre as autoridades locais, comunidades rurais e entidades públicas responsáveis nacionais ou regionais de desenvolvimento rural. A principal função desses conselhos é coordenar ações e recursos para o desenvolvimento rural, incluindo priorização de projetos para financiamento (COLÔMBIA, 1993, art. 61). Quanto ao financiamento de projetos, o CMDR tem acesso ao orçamento nacional por meio de fundos especiais. Com esses

⁹² Aqui não se afirma que a cidade não tenha ações ambientais, mas não há nenhum plano global unificado de gestão ambiental municipal e prova disso é que nenhuma agência responsável por isso.

projetos procurava-se um plano de desenvolvimento rural, complementar e articulado com o plano de desenvolvimento municipal (PIEDRAHÍTA *et al.*, 2000).

O CMDR de Buga é reconhecido como um dos poucos conselhos que operam na região, uma das exceções de um grande conjunto de conselhos que não conseguiram ser instituídos ou estão atualmente em declínio. Desde a sua criação (COLOMBIA-MUNICIPIO DE BUGA, 1995), o CMDR de Buga, procurou influenciar nas decisões municipais em relação com o setor rural. Em 1996 o conselho questionou o funcionamento da Unidade de Assistência Técnica Agrícola, UMATA, organização dentro do município que iria convocar o CMDR. A UMATA foi uma dependência da Secretaria de Planejamento municipal, mas o CMDR gostaria de manter um diálogo direto com o prefeito. No ano 1997 o CMDR questionou o plano de investimentos municipal porque não incluiu ações que a comunidade tinha classificado como importantes e já para o ano 1998, o CMDR fez o plano de desenvolvimento rural adotado por nove anos pelo município.

Um dos membros mais dinâmicos do CMDR foi a Corporação Camponesa para o Desenvolvimento Sustentável na Região de Nogales, Corponogales. Esta, organização, conformada por líderes rurais conseguiu comunicar à prefeitura as necessidades da população rural que eles representavam. Os líderes demandavam ações específicas em infra-estrutura, cobertura em saúde e serviços públicos. Por exemplo, o encontro de diálogo, em 1998, foi publicado em um jornal nacional (EL TIEMPO, 18 ago. 1998), onde o prefeito na época comprometeu-se em apoiar as 37 necessidades expressas por Corponogales.

A Corponogales tinha consolidada uma ampla trajetória de ativismo socioambiental e de relacionamento com órgãos estatais nacionais. Corponogales esteve ativamente envolvida na definição das zonas de proteção, conservação e recuperação da bacia do rio Tuluá. Para 2000, Corponogales tinha uma relação estreita com a política nacional de conservação, tais como o Instituto Alexander Von Humboldt, IAvH (INSTITUTO ALEXANDER von HUMBOLDT, 200?), e da Unidade Administrativa Especial do Sistema Nacional de Parques, UAESPNN. Estas entidades trabalharam conjuntamente com Corponogales. Por exemplo, a Auditoria Nacional em um relatório ao UAESPNN afirmou que apesar do conflito social no Parque Natural las Hermosas "se avançou na proposta do POT na zona de amortecimento, particularmente em treze áreas rurais de Buga juntamente com CORPONOGALES" (COLOMBIA, 2000, p. 60).

O CMDR de Buga além de ser um exemplo de sucesso relativo de participação social e de coordenação entre as organizações (estatais e não estatais) para assuntos rurais,

liderou a inclusão da estratégia de modelo rural sustentável no POT. Como é que o CMDR consegue levar tal estratégia ao POT? Entre os participantes frequentes do CMDR estavam organizações ambientais (estatais e sociais), como a mesma CVC, a Fundação Rios-Morales e Tuluá (uma ONG ambiental) e Corponogales (uma ONG socioambiental). Ou seja, o CMDR combinava sua preocupação pelo desenvolvimento rural com questões ambientais, e como tinha adquirido uma relação estreita com a Unidade Municipal de Assistência Técnica, UMATA, (GARCIA, 2001), uma dependência da prefeitura, o CMDR conseguiu incorporar a estratégia de modelo rural sustentável no POT.

Programar uma estratégia para o modelo rural sustentável é mais ambicioso e difícil do que uma estratégia para fortalecer o turismo religioso e histórico ou avançar em uma plataforma logística de apoio ao comércio internacional. Existem esforços identificados e firmes compromisso do governo local e de agentes privados para promover as últimas estratégias. Por outro lado, os resultados da estratégia de município rural sustentável são nebulosos. Quais os fatores que limitam o desempenho da estratégia? A primeira resposta é a incapacidade da administração local para lidar com a sustentabilidade rural. Mas outra parte da explicação está em compreender se o CMDR conseguiu defender a implementação da estratégia. A evidência mostra que o CMDR foi enfraquecido pela escalada de conflitos armados no vale de Cauca entre 1999 e 2004⁹³.

No segundo semestre de 1999 chegam ao Valle del Cauca as Autodefesas Unidas da Colômbia, AUC, (Grupo armado ilegal de ideologia de direita), em um plano de expansão para combater as ações da guerrilha no departamento. As AUC operaram no Valle del Cauca até dezembro de 2004, quando terminam suas ações depois participar de um acordo de paz com o Estado colombiano. O primeiro grupo, das AUC, a chegar no Valle del Cauca foi o Bloco Calima, que instalou-se no centro do departamento, na zona rural da metade do município de Tuluá, vizinho de Buga, onde procuravam combater a sexta quadrilha das Farc e à quadrilha Jaime Báteman Cañondo M19, que controlavam as áreas rurais mais altas dos municípios de Tuluá, Sevilla, Andalucía, Bugalagrande e Buga. Os paramilitares disputaram o território com a guerrilha, mas nunca conseguiram chegar as zonas más altas das montanhas. As AUC optaram por fazer incursões até a parte meia dos municípios ameaçando ou realizando massacres (VERDAD ABIERTA, 2011).

Organizações comunitárias na zona rural de alta Buga (e outros municípios no centro de Valle del Cauca) terminaram apavoradas pela intensificação do conflito armado entre 1999 e 2003. Corponogales foi uma das organizações drasticamente afetadas (GUZMÁN &

⁹³ Ou pelo menos as organizações dentro do CMDR que lideraram essa estratégia, como Corponogales.

MORENO, 2007). Os paramilitares acusaram aos líderes da comunidade de ajudar à guerrilha. E embora não tenha havido um processo seletivo de perseguição sobre eles, se realizaram ataques sangrentos, como a matança no *corregimiento* de Alaska, no dia 10 de outubro de 2001, quando mataram 24 pessoas. Não foram mortos especificamente líderes de organizações comunitárias, mas as ações violentas dos paramilitares foram suficientes para causar deslocamentos da população e, claro, para dismantelar as organizações de grupos camponeses. Os paramilitares foram desmobilizados em 2004, mas Corponogales não conseguiu se recompor.

Organizações com tradição de serviço em gestão ambiental com ênfase no desenvolvimento sustentável estão ligadas ao processo de formulação do POT. O CMDR foi integrado por algumas dessas organizações e conseguiu algum grau de impacto sobre a política municipal rural, inclusive até incluir uma estratégia de modelo rural sustentável no POT. Assim, ações de sustentabilidade no POT dependeram de uma muito elaborada cadeia de eventos: pelo menos organizações com uma grande liderança social e ambiental, a sinergia destas organizações com uma fração da administração municipal, e o interesse de uma elite local da participação no planejamento municipal. No entanto, o desenvolvimento da estratégia do modelo de desenvolvimento rural sustentável, foi interrompido por ameaças aos líderes da comunidade. O caso de Buga ensina que se requer um grande capital para cristalizar ações sistemáticas de sustentabilidade, mas também que o capital social, uma vez danificado pelo conflito armado, é difícil de reconstruir.

4.7 CONCLUSÕES

O POT permitiu passar de um planejamento setorial para um planejamento estratégico. As estratégias do componente geral do POT foram sobre três assuntos: o turismo, a plataforma logística e o modelo de desenvolvimento rural sustentável. Todos eles partiram de projetos setoriais defendidos por diferentes atores e organizações, mas transformadas em projetos coletivos durante o processo de elaboração do POT. As duas primeiras estratégias são definidas de acordo com critérios unificados de desenvolvimento econômico entre as associações empresariais e comerciais da cidade. A inclusão da última estratégia dependeu da decidida iniciativa de organizações sociais rurais.

A associação entre o setor privado, representado na Câmara de Comércio, e do governo local no desenvolvimento do POT tem sido fundamental para a sua posição como uma ferramenta de planejamento municipal. A Câmara de Comércio e organizações comerciais que ela agrupa mantêm o apoio às estratégias de desenvolvimento econômico

incluídas no POT, proporcionando continuidade e coerência aos objetivos acordados. Além disso, como a Câmara de Comércio participou do processo de aprovação do POT defende os acordos estabelecidos nele. A posição da Câmara de Comércio no debate de habitação social em Quebradaseca para seguir o devido processo de ajuste ao POT confirma este ponto.

O CTP, instância de participação social, tende a manter a disciplina no procedimento para ajustar o POT, mesmo que não seja da sua responsabilidade direta. Buga não instaurou o CCOT, mas o CTP empreendeu a tarefa de estudar as iniciativas sobre os ajustes para o POT. Em princípio, porque as organizações do CTP conhecem as diretrizes do desenvolvimento municipal e sentem que podem contribuir e orientar os ajustes para o POT. E enquanto o CTP é um órgão consultivo, a administração não é obrigada a cumprir com seus conceitos e recomendações, mas o CTP não passa despercebido e toma posições controversas sobre a aplicação do POT.

A percepção que as organizações governamentais municipais têm da CVC afeta o cumprimento dos objetivos ambientais do POT. A CVC decidiu, no processo de aprovação dos aspectos ambientais do POT, exigir do município um conjunto de tarefas com padrões e prazos definidos. Isto é, sua estratégia foi de controle ambiental, e não de acompanhamento em investimentos à gestão local. Esta posição incomodou ao governo local, que considera o investimento da CVC na cidade pequeno em comparação com as transferências que faz o município da taxa à propriedade. E a mesma administração municipal tem demonstrado nenhuma iniciativa no cumprimento de acordos ambientais o POT.

A Inclusão no POT de uma estratégia para o modelo rural sustentável foi marcada por esforços de organizações sociais rurais que trabalham com visão específica sobre a sustentabilidade. É fácil de incluir a questão da sustentabilidade em um POT, mas a estratégia do modelo de desenvolvimento rural sustentável não era um exercício de retórica, senão que obedeceu aos interesses das organizações comunitárias como Corponogales (entre outras) para influenciar o bem-estar da população rural e cuidado da natureza. Estas organizações conseguiram um espaço no CMDR e nele conceberam a estratégia de sustentabilidade rural levada ao POT.

O cenário aberto pelo POT permite compreender como as organizações se envolvem no processo de planejamento municipal de longo prazo e sustentabilidade em particular. É no POT onde se revela a capacidade política das organizações para reconstruir a prática do planejamento urbano e da gestão ambiental. As organizações de liderança no processo são

facilmente identificáveis: as organizações econômicas representadas na Câmara de Comércio, a Congregação Redentorista, ONG's sociais e ambientais, e o Estado representado em diferentes departamentos da administração municipal e da autoridade ambiental regional. O peso das comunidades é menor, exclusivamente expressa na participação durante a formulação do POT, sem um papel relevante durante a aplicação e a revisão.

As interações entre as organizações dão conta da força e das fraquezas da implementação do POT e seus resultados. Comunidades associadas com as ONGs, da parte rural alta de Buga, defenderam a construção de bens públicos e a preservação ambiental como forma de se procurar uma maior qualidade de vida e garantir a sua subsistência. Sua força esteve em sua associação com agências governamentais nacionais responsáveis pela conservação da biodiversidade e definição de áreas protegidas. Estas organizações sociais, participando no CMDR, conseguiram incluir uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável porque tinha nexos com o órgão municipal encarregado dos temas rurais. As organizações sociais precisam do apoio político e das burocracias especializadas em temas ambientais para tecer estratégias de sustentabilidade definidas. Mas também se exige que as organizações sociais tenham clareza desde o início sobre esse tema tão especializado como é a sustentabilidade.

Tão indispensável para os resultados do POT são as sinergias entre as organizações estatais como sinergias entre Estado e organizações não estatais. Não é possível saber o que teria sido uma melhor gestão ambiental em Buga, derivada do POT, a partir de um melhor relacionamento entre os órgãos governamentais locais e CVC. Mas há evidências de que a relação fraturada tem influenciado os resultados pobres do componente ambiental do POT. A administração municipal, em uma atitude de desobediência, não desenvolveu um plano sistemático para atender das demandas feitas pela CVC, como refletido no POT. A CVC delega investimento na administração municipal e esta responde que os investimentos são responsabilidade da CVC.

O caso de Buga é um bom exemplo de como o conflito de interesse e a escolha social inevitável ante esses conflitos se dão na aplicação do POT. A regulamentação da área de expansão na vila de Quebradaseca indica que uma mudança no uso da terra envolve um conflito de interesses que não é resolvido de forma satisfatória por todas as partes, mas pelo menos a sua resolução permanece dentro dos mesmos parâmetros do instrumento de planejamento atual. As modificações precisaram de alianças políticas, associações de habitação social, a Câmara Municipal e o prefeito da cidade, empenhados em promover a

emenda. Enquanto outros setores defenderam explicitamente a defesa do devido processo de ajuste ao POT, o resultado final foi a execução de um projeto de caráter social, com o apoio da administração municipal.

5. INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE CARTAGO

5.1 INTRODUÇÃO

No componente geral do POT do município de Cartago há duas ideias subjacentes: a intenção de impulsionar o desenvolvimento econômico e a regulação ambiental. A primeira ideia vem dos setores econômicos da cidade e é apoiada pela administração municipal. A segunda ideia vem da autoridade da CVC na aprovação dos temas ambientais no POT. Da interação destas duas diretrizes foi possível aproximar-se a como o município realiza escolhas coletivas sobre a expansão socioeconômica da cidade e as restrições ambientais que lhe são impostas.

O POT de Cartago, como os outros estudos de caso de Yumbo e Buga, está longe do cumprimento das metas planejadas, mas tem resultados intermediários que chamam a atenção. Em Cartago, mais do que em outros municípios há uma percepção de que o POT é o espaço de decisão coletiva onde se estão articulando os diversos instrumentos de planejamento ambiental, anteriores ao POT ou desenvolvidos durante sua validade. Por exemplo, planos integrados de resíduos sólidos, planos de rede de esgotos, planos de saneamento e manejo de resíduos líquidos etc. Isto é, o POT como política de planejamento de longo prazo se fortalece por albergar as demais políticas de gestão ambiental, e estas ao mesmo tempo tomam força ao ser aprovadas dentro do POT.

Todos os prefeitos eleitos popularmente nos últimos 10 anos, tempo em que tem estado vigente o POT, respondem a processos judiciais por relações com o narcotráfico ou a corrupção. Tal situação põe em dúvida a capacidade da administração local para responder a projetos coletivos como um POT. Mas ao mesmo tempo, está aberto o cenário de análise para indagar como uma sociedade como a colombiana com antecedentes de narcotráfico consegue algum tipo de resultados sociais. O caso de Cartago oferece indícios que os resultados coletivos de uma instituição dependem das ações de uma fração da burocracia local independente dos interesses privados e ilegais. Também de que a instituição de ordenamento territorial não é independente das demais instituições de gestão ambiental. Desta maneira o processo de avanço institucional compacto (POT e outras políticas ambientais) supera parcialmente obstáculos de interesses privados. Por último, os resultados institucionais dependem da capacidade de reação da sociedade para confrontar o poder do narcotráfico.

5.2 CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE CARTAGO

5.2.1 Localização geográfica

O município de Cartago encontra-se localizado na zona norte do Vale do Cauca (ver anexo K). Tem uma extensão pequena, com uma fisiografia plana e de clima quente. Cartago ocupa uma área de 260 Km², que corresponde a 1,2% da extensão total do departamento. Seu perfil fisiográfico está composto por uma zona plana ou ligeiramente ondulada sobre o vale do rio Cauca, que ocupa 58% da área total, e de uma zona alta, 42%, localizada na vertente ocidental da cordilheira central. Para o oriente apresentam-se algumas montanhosas de escassa elevação. O município está a uma altura de 917 m e sua temperatura média é de 26°C.

5.2.2 Estrutura produtiva e dinâmica da ocupação do território

Cartago representa a economia menor dos casos estudados, ainda assim tem uma concentração significativa da atividade comercial e agrícola do departamento. No ano 2005, sua contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) departamental foi de 1,2%, sendo localizado dentro do grupo de municípios que em seu conjunto contribuem com 12% do PIB departamental. Com relação à composição da produção, Cartago apresenta maior participação do setor terciário e primário com 0,8 e 0,23% respectivamente (CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS ECONÔMICOS-CALI, 2006). A maior participação do setor serviços procede do alto acervo de edifícios de uso habitacional, comercial e industrial, pelos contínuos processos de urbanização.

Ainda que a economia municipal concentre-se nas atividades comerciais, destaca-se a presença de 374 unidades industriais, fazendo parte dos seis municípios do departamento com maior número de indústrias (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010). Dentro deste setor, a atividade econômica principal é de tipo artesanal, representada por empresas pequenas e familiares e de produção artesanal (mobiliário, bordados, madeira e ferro). Cartago também conta com outras indústrias plenamente estabelecidas como produção de cartão e alimentos concentrados para consumo animal (GIRALDO, 2010).

Cartago é um município de alta concentração urbana. De acordo com as projeções do censo do ano 2010 a população do município é de 128.566 pessoas (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2010), das quais 98,2% vive na zona urbana (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010). A concentração urbana obedece principalmente ao desenvolvimento das atividades comerciais e industriais na zona

plana do município. Por outro lado, a zona rural apresenta maior dispersão, formada por 10 *corregimientos* que ocupam 94% de seu território. A atividade econômica principal é a agricultura, com maior presença de cultivos permanentes, que representam 13,4% do total da área agrícola semeada (24,08%) (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010).

O município apresenta uma densidade urbana de 480,12 habitantes por Km², que sob restrições institucionais para a expansão urbana, gerou um déficit de espaço público de 3,25 m² por habitante e um déficit de moradia de 23,39%. Por outro lado, em matéria de bem-estar, a população total com necessidades básicas não atendidas, NBI, é de 15,6%, localizando-se justo na média departamental. O índice de qualidade de vida é de 85,49, quinto município do vale do Cauca com melhor contagem e superior à média departamental em 2,49 pontos percentuais. Por sua vez, o índice de desenvolvimento humano, IDH, de Cartago está em 0,79, superando a média nacional de 0,76 (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010).

A violência é outro aspecto que caracterizou Cartago na última década. Passa de uma situação crítica a inícios da década anterior com alta taxa de homicídios, por exemplo, no ano 2003 de 114 mortos por 100 mil habitantes, a uma taxa de 65 mortos por 100 mil habitantes no ano 2009 (INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2010). Os homicídios estão relacionados com a violência gerada pelos confrontos entre grupos narcotraficantes do norte do Vale do Cauca. O menor número de homicídios no final da década anterior associa-se com a assídua perseguição do estado colombiano aos principais narcotraficantes.

5.2.3 Problemas socio ambientais

Os problemas ambientais mais relevantes do município são: poluição do recurso hídrico, inadequada disposição de resíduos sólidos e em menor medida a poluição do ar. No primeiro caso, o rio Cauca, uma das principais fontes hídricas de Cartago, vê-se afetada pelos assentamentos e processos produtivos que se realizam em seu vale geográfico. Do total do lixo orgânico depositado no rio (230 ton./dia) Cartago, junto com outras cidades de porte meio, é responsável por 25% deste (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2008). Com respeito ao rio La Vieja, a poluição vem de diferentes fontes como a agroindústria, explorações pecuárias e águas residuais domésticas (GIRALDO, 2010).

Com relação à disposição de resíduos sólidos, 81% constituem resíduos domiciliares e industriais. No departamento produzem-se aproximadamente 2.800 ton./dia de resíduos domiciliares, dos quais 23% são gerados pelo município de Cartago, Buenaventura, Palmira e Tuluá. Sua disposição realiza-se em depósitos transitórios (65,8%), terrenos sanitários (17,7%), lugares a céu aberto (10,5%) e outros (5,6%) (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2008). Em menor medida apresentam-se problemas de poluição atmosférica pelas emissões da queima de cana-de-açúcar e a fabricação de tijolo (GIRALDO, 2010).

5.3 A INSTITUIÇÃO: A PROPOSTA DO POT

O POT de Cartago está composto de 6 livros (COLOMBIA-MUNICIPIO DE CARTAGO, 2000, 2006), mas a análise deste capítulo está centrado no livro dois de normas urbanística estruturais. Este capítulo compila os assuntos mais gerais do plano, as normas contidas ali prevalecem sobre as demais normas do POT. Neste capítulo, desde sua formulação inicial no ano 2000, há uma marcada tendência por especificar a especialização econômica do solo no município e a proteção ambiental. Estas duas tendências derivam da inclinação dos atores locais pelo desenvolvimento econômico e as exigências impostas pela autoridade ambiental no POT.

O POT busca aprofundar a especialização do município em centralidades e distritos para orientar seu melhor desenvolvimento econômico. As zonas especializadas em área urbana correspondem às centralidades, enquanto os centros povoados na zona rural correspondem aos distritos. As centralidades previstas a desenvolver são: a centralidade de serviços no centro da cidade, a centralidade econômica na área do aeroporto e seus arredores e a centralidade agro-tecnológica ao sul da cidade. Os núcleos povoados nas zonas rurais com potencial atividade econômica se planificariam como distritos. A centralidade econômica é um dos focos das mudanças ao POT no ano 2006 e 2010.

Por outra parte, a outra ênfase do capítulo dois do POT de Cartago é o tema ambiental. Grande parte do conteúdo deste capítulo está dedicada a especificar os solos naturais de proteção, conservação e de recuperação ambiental, a proteção e conservação dos rios, o controle da poluição os lineamentos básicos para a identificação e controle das ameaças latentes no município. A principal influência para este ênfase no componente geral do POT deriva do processo de combinação com a CVC. A ata que registra este processo confirma que esta foi a agenda que levou a autoridade ambiental à discussão de aprovação do POT (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 1999).

O contraste entre duas ideias subjacentes no POT de Cartago, a especialização do território para o desenvolvimento econômico e controle dos impactos ambientais, constituem um cenário propício para indagar sobre a sustentabilidade. Ainda que no POT de Cartago, em seu documento normativo, não haja referência à expressão 'desenvolvimento sustentável' o contraste entre as duas tendências mencionadas acima permite aproximar-se a como se relacionam decisões coletivas sob este contexto. Dois ajustes efetuados ao POT para promover a centralidade econômica do município impulsionada pela administração local e os setores produtivos da cidade; uma autoridade ambiental exigindo controles ambientais e o surgimento de movimentos cidadãos defensores do ambiente são traços característicos dos debates em Cartago no planejamento de longo prazo.

5.4 AJUSTES AO POT

O município de Cartago permite indagar sobre as mudanças instituições da política de ordenamento territorial. O POT de Cartago foi o primeiro em aprovar-se no Vale do Cauca, em maio de 2000, com vigência estipulada até o ano 2011. Em doze anos de aplicação teve uma mudança substancial no ano 2006 e uma mudança excepcional no ano 2010. São dois ajustes efetivamente realizados, e não só planejados como nos municípios de Yumbo ou Buga. Quais são estes ajustes e por que se deram são perguntas próprias deste estudo de caso. Regularmente um município solicita um ajuste para modificar as áreas de expansão, o município de Cargo não é a exceção.

A razão principal para os ajustes do POT de Cartago é a mudança das áreas de expansão para a especialização econômica. No documento do ajuste do ano 2006 incluem-se os planos parciais da centralidade econômica e o plano parcial de Zaragoza. O primeiro busca transformar a área num lugar de produção, processamento e comercialização de bens a grande escala, para o qual se prevê uma zona franca, zona de desenvolvimento aeroportuário e uma zona empresarial. Por sua vez, o plano parcial de Zaragoza busca promover um núcleo de serviços que apoia o desenvolvimento agropecuário da zona. As estratégias deste plano não são tão definidas e claras como a proposta para a centralidade econômica.

O ajuste do POT de Cartago no ano 2006 foi substancial. Ainda que a administração municipal procurasse um ajuste da área de expansão para adequar a centralidade econômica, no acordo com a CVC incluíram-se maiores precisões sobre os assuntos ambientais. Para a área de expansão proposta a CVC exigiu: certificações da real disponibilidade de serviços públicos, manterem o caráter de área protegida das Colinas

Bocajabo que estão localizadas nas zonas de expansão e estudos de ameaças e riscos antes de desenvolver as áreas de expansão. Mas em geral no componente geral do POT ajustam-se todos os temas ambientais. Por exemplo, incluem-se áreas de alta fragilidade ecológica como áreas úmidas, se complementam os capítulos de conservação ambiental, de regulamentação da exploração mineira, controle do ar e poluição por ruído, inclui-se um detalhado tratamento do tema de ameaças e riscos.

Para o ano 2010 o município aprimora sua proposta da centralidade econômica e realiza o processo de ajuste ao POT correspondente. A centralidade econômica foi definida com uma área de desenvolvimento logístico, para a produção e comércio de bens, uma zona de desenvolvimento aeroportuário, uma zona de desenvolvimento econômico que consiste numa área empresarial com os serviços necessários e umas zonas de transição entre o centro econômico e as áreas de habitação da cidade. De novo, a intenção dos atores locais em frente ao POT é usá-lo como oportunidade para regulamentar um projeto de expansão econômica.

5.5 A GOVERNANÇA NO POT: NARCOTRÁFICO COMO RESTRIÇÃO AO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Em Cartago todos os prefeitos eleitos por votação popular, nos últimos dez anos, têm estado envolvidos em processos judiciais seja por nexos com o narcotráfico ou por corrupção. Esta situação põe em dúvida a capacidade da administração para desenvolver os investimentos em projetos coletivos da cidade. Questiona-se se os objetivos das políticas públicas buscam o bem-estar comum ou respondem a interesses privados e ilegais. O investimento exigido para cumprir com compromissos do POT foi baixo. No entanto, a regulação derivada dele tem melhores resultados, pois ajustou-se o POT duas vezes, enquanto em outros municípios não se realizaram modificações. Os resultados do POT são miragens ou respondem a um processo que se contrapõe aos interesses ilegais presentes no município?

O ex-prefeito de Cartago, Luis Carlos Restrepo Orozco (2001-2003), foi preso em abril do ano 2010 quando era membro do Congresso da República. É investigado pela Corte Suprema de Justiça colombiana por ligação com narcotraficantes do norte do Vale do Cauca. O narcotraficante Hernando Gómez, vulgo *Rasguño*, capturado e extraditado aos Estados Unidos, indicou que apoiou Luis Carlos Restrepo em suas campanhas à prefeitura de Cartago e ao Congresso da República. Restrepo foi associado com Luis Ariel Rodríguez,

vulgo *El diablo*, subalterno de *Rasguño* em seu momento, de quem recebia apoio para intimidar a seus contraditores políticos (SEMANA, 29 abr. 2010).

O prefeito seguinte, José Luis Jiménez, renunciou poucos meses após ser eleito sem dar maiores explicações. Uma versão indica que renunciou porque se começou a investigar por ser testa-de-ferro de um narcotraficante (EL TIEMPO, 19 jul. 2004), enquanto outra versão sustenta que foi intimidado por Luis Ariel Rodríguez. As seguintes eleições deram como ganhador a Luis Alberto Castro desvinculado da prefeitura por corrupção, antes de terminar seu período. A ele se atribui uma perda no patrimônio do município por 1.108 milhões de pesos (aproximadamente 600.000 dólares). A forma de fazê-lo consistia em apropriar-se (ele e seus colaboradores) de dinheiro da prefeitura mediante contratos falsos (EL TIEMPO, 13 de jun. 2007). Durante sua administração (2004-2007) o investimento nas tarefas do POT foi nula.

Claramente o POT de Cartago foi influenciado negativamente pelo contexto de narcotráfico. De forma direta porque os prefeitos não tinham uma agenda de bem-estar coletivo, mas ao contrário eram influenciados por interesses próprios e ilegais. De forma indireta, porque os processos judiciais abertos para investigar os prefeitos levam à instabilidade na administração que esteve em vários períodos governada por prefeitos encarregados. É previsível que os resultados de ordenamento territorial (ou de qualquer política pública) fossem limitados sob um contexto de influência do narcotráfico na administração municipal. Mas por sua vez resulta interessante analisar o avanço no POT neste contexto.

A responsabilidade nos resultados de ordenamento territorial é compartilhada entre o município e a CVC, e pela reação da sociedade frente ao narcotráfico e a impactos ambientais. Os resultados do POT viriam porque uma fração da burocracia municipal foi independente da influência do narcotráfico. A administração municipal apresenta ajustes ao POT no ano 2006 e no ano 2010 para regulamentar o projeto de centralidade econômica. A dinâmica do ajuste requer uma burocracia para tramitá-lo, sustentá-lo e discuti-lo num acordo com a CVC. Por sua vez a CVC aumentou as exigências ambientais durante os ajustes ao POT às quais a administração municipal teria que responder cedo ou tarde apesar de que a capacidade da prefeitura fosse reduzida para cumpri-las.

A população de Cartago reage de várias formas à captura do narcotráfico e à corrupção do poder administrativo local. No ano 2007 a população elege ao prefeito Germán González Osorio, um empresário local do setor da construção sem nexos aparentes com o

narcotráfico. Na data de culminação do trabalho de campo para esta pesquisa, os atores entrevistados tinham assinalado que a administração municipal tinha recobrado parte de sua governabilidade e tinham se recuperado de atrasos nas tarefas do POT. Entre outras razões porque o prefeito conhecia as vantagens de regulamentação do uso do solo por sua experiência no setor de construção e seu interesse em impulsionar a centralidade econômica do município por meio do ajuste do POT no ano 2010. Mesmo assim, este prefeito está suspenso atualmente por realizar contratos sem os requerimentos que a lei exige e por participação indevida na política (El País, 13 de outubro de 2010).

Outra forma de reação da sociedade local é por meio da denúncia. Em Cartago existe um grupo de líderes com crescente credibilidade: o Comitê Cívico de Amor por Cartago que denunciou inumeráveis atos suspeitos de irregularidades na administração pública. Em particular denunciou os nexos do ex-prefeito Luis Carlos Restrepo com Rasguño. Um dos líderes desta organização foi assassinado no ano 2008 aparentemente por estas denúncias (EL TIEMPO, 27 sept. 2008). Apesar das ameaças sobre os membros do comitê, este mantém seu caráter de denúncia sobre corrupção ou narcotráfico. Por exemplo, recentemente fez uma denúncia sobre corrupção na empresa de serviços públicos do município (EL PAÍS, 18 ago. 2011).

Também surgiram reações de grupos ambientalistas, ainda que de menor força, que se contrapuseram a projetos de desenvolvimento urbano que deterioram a qualidade ambiental urbana. Há um grupo específico em defesa de um parque ecológico ameaçado pela construção de moradia. Estes grupos estão bem organizados e têm maior contrapeso político no ordenamento territorial que o mesmo CTP de Cartago. Os membros do CTP são autocríticos deste conselho e reconhecem que têm pouco poder de decisão frente ao ordenamento territorial e que as decisões que lhes são consultadas já vêm definidas desde a prefeitura. Existe um comitê ambiental, conformado pela administração municipal, a CVC e membros da comunidade, que inclui líderes do Comitê Cívico de Amor por Cartago, que tem maior incidência no controle ambiental municipal e no ordenamento territorial.

5.6 POT E SUSTENTABILIDADE

Existem duas características de destaque no POT de Cartago associadas à sustentabilidade: a articulação de outras políticas ao POT e reação de alguns setores sociais à expansão urbana. As instituições de planejamento de longo prazo não operam isoladas, constituem grupos mais ou menos compactos segundo a retroalimentação que exista entre elas. Desta maneira algumas políticas anteriores e posteriores ao POT começam a se

integrar ao planejamento de longo prazo do município. Por outro lado, em Cartago, mais do que nos outros municípios abordados nesta pesquisa, há exemplos de movimentos socioambientais que se contrapõem a iniciativas de expansão econômica da cidade, discutidas dentro do cenário de escolha coletiva aberto pelo sistema de governança do POT.

5.6.1 Planos paralelos anexados ao POT

Ao redor do POT vincularam-se outros instrumentos de planejamento. Uma hipótese inicial foi que os POT facilitariam a integração de outros instrumentos de planejamento municipais. A informação coletada oferece evidência a favor desta afirmação. O plano de ordenamento de Cartago é um exemplo, de como instrumentos de planejamento anteriores ao POT ou que se desenvolveram durante a sua execução terminaram associados a ele. Entre os instrumentos de planejamento municipal articulados ao POT, ainda que não necessariamente completamente executados, estão: os planos mestres de abastecimento de água e rede de esgotos, plano de saneamento e manejo de resíduos líquidos, o plano de mobilidade, plano de gestão integrada de resíduos sólidos, PGIRS, planos especiais de proteção do patrimônio arquitetônico etc.

Os planos vinculados ao POT o legitimam e fortalecem. Os desenvolvimentos de políticas de gestão ambiental e urbana na Colômbia são permanentes e aqueles que competem à escala municipal e às autoridades ambientais sua aprovação passa por uma inclusão formal no POT. Isto é, estes instrumentos legitimam o POT porque sua própria aplicação é viável na medida em que sejam reconhecidos dentro da política de ordenamento territorial. Ao mesmo tempo, os outros instrumentos são previstos como aprimoramentos das políticas urbanas e ambientais que partem do planejamento incluído no POT.

No caso de Cartago, entre os planos mais importantes de gestão ambiental que se agregam ao POT, estão: o plano mestre de rede de esgotos e os planos de saneamento e manejo de resíduos líquidos. O requerimento de um plano mestre de rede de esgotos para os municípios é anterior à lei 388 de 1997, e a CVC deu instruções para incluí-lo durante a formulação do POT de Cartago. A CVC fez questão de que Cartago no curto prazo formulasse o plano mestre, a médio prazo buscasse os recursos e a longo prazo o aplicasse. Na época inicial de formulação do POT as ações dos planos mestres de rede de esgotos era responsabilidade dos municípios. Até julho do ano 2010, Cartago não tinha conseguido executar seu plano mestre de rede de esgotos ainda que tivesse avançado em sua formulação.

Por outro lado, o plano de saneamento e manejo de resíduos líquidos é regulamentado após a formulação da política municipal de ordenamento territorial (COLOMBIA-MAVDT, 2004)⁹⁴ e sua inclusão buscou-se nos ajustes do POT. Esta nova legislação estipula que as ações para o controle dos resíduos líquidos são compartilhadas entre os municípios e a autoridade ambiental. A CVC tem agora a tarefa de aprovar ditos planos e de fazê-los incluir nos ajustes dos POT. Assim buscou fazê-lo no ajuste do ano 2006, e é provável que a aprovação da próxima vigência do POT de Cartago dependa da qualidade do plano de saneamento e manejo de resíduos líquidos que apresente o município.

Por último, o PGIRS é outro instrumento importante de planejamento ambiental urbano que se incorpora ao ordenamento territorial municipal. Inicialmente, durante a aprovação dos POT do Vale do Cauca a CVC buscou incluir uma diretriz geral para o manejo dos resíduos sólidos nos municípios. A intenção era induzi-los a definir ou adequar o lugar de disposição de resíduos sólidos, já que estes contavam com lugares inapropriados, inclusive em lugares de deposição a céu aberto. A proposta geral da CVC, regularmente não cumprida, era que os municípios buscassem dispor seus resíduos em terrenos sanitários regionais que contavam com licença ambiental ou que identificassem, como no caso de Cartago, um lugar em seu município e que o adequaram a médio ou longo prazo.

O POT de Cartago é um exemplo de como interagem os instrumentos complementares ao planejamento municipal. Regulações cada vez mais exigentes sobre abastecimento de água, redes de esgotos, saneamento, resíduos líquidos e resíduos sólidos são previsíveis. O espaço legítimo onde têm lugar na escala municipal é o POT, e este ao mesmo tempo se nutre de iniciativas inevitáveis de gestão ambiental. Isto é, a retroalimentação entre POT e os outros instrumentos ambientais de planejamento municipal é positiva. O POT como política de planejamento municipal consolidado recebe a legislação nova e ajustada sobre gestão ambiental que faz ao mesmo tempo do POT um instrumento com maior perspectiva de consolidação.

5.6.2 Proteção ambiental e restrições à expansão urbana

Um resultado esperado dos planos de ordenamento territorial é que convocariam várias perspectivas do que seria um melhor futuro coletivo para os habitantes de um município. O POT seria fonte de conflito, porque impõe formas de uso do solo e ao mesmo

⁹⁴Que a sua vez ficaram imersos nos planos mestres de redes de esgoto

tempo seria espaço de resolução dos conflitos se se opera como um cenário de escolha coletiva. Esta perspectiva de análise de como a política de ordenamento territorial favorece ações para sustentabilidade já que cria espaços de confrontação de posições sobre o futuro coletivo é abordada em duas situações presentes em Cartago: primeiro, a defesa da área protegida urbana, o parque El Samán, tema da seção 5.5.2.1, e a expansão urbana sobre um sistema de colinas de valiosos atributos ambientais, tema da seção 5.5.2.2.

5.6.2.1 Parque El Samán

Em Cartago surgiu um conflito pela construção de um bairro residencial num lugar adjacente a uma área de conservação. A apresentação desta situação mostra o alcance e o funcionamento do POT em matéria de solo urbano e áreas protegidas. A área protegida é uma reserva de flora e fauna (ver fotografia 1)⁹⁵. A zona está adequada pela CVC e pela Prefeitura como um ecoparque que conta com infra-estrutura básica para visitantes, como pontes e caminhos. O lugar, incluídos os ajustes, recebe o nome de Ecoparque da Saúde “El Samán”. Em 2008 começou a construir-se uma urbanização num lote próximo ao ecoparque. A preparação do terreno requeria cortar grande número de árvores, o qual despertou a indignação de um grupo de cidadãos.



Fotografía 1 - Ecoparque da Saúde O Samán, Cartago, 2010.
Autor: Fabio Arias

⁹⁵Nome tomado de uma árvore predominante na área, o samán, que atinge aproximadamente 25 metros de altura, de copa ampla e frondosa. A área, incluída sua zona florestal de proteção, conta com uma extensão de 34.111 hectares.

Um grupo de cidadãos defendeu a possibilidade de conservar o espaço anexo ao parque, mas a urbanização terminou construindo-se com os controles ambientais pertinentes segundo as autoridades ambientais e municipais (GONZÁLEZ, 2008; MONTROYA, 2008). Os cidadãos instauraram uma ação popular, instrumento legal na Colômbia que se usa para defender interesses coletivos, argumentando que pelas características ambientais do terreno deveria se anexar à área protegida e não se usar para um projeto de urbanização. Mas um terreno privado da área urbana, numa cidade com restrição de áreas para expansão e por fora da área protegida legal é claro objetivo para projetos de construção. Não obstante, a pressão da comunidade levou a que se tomassem medidas para o controle dos impactos sobre a área úmida, ainda que insatisfatórias para os defensores da área protegida.

Os promotores do projeto de urbanização por sua vez argumentaram que era factível controlar os impactos sobre a área úmida, e depois de realizados os controles consideraram que foi a melhor opção, inclusive preveniu sua secagem. O terreno acumulava água em época de inverno cujo excesso passava à área úmida. Com a urbanização se buscou que uma alta percentagem das águas chuvas do terreno fosse conduzida a áreas úmida após passar por um sistema de despoluição. Segundo os assessores deste projeto o sistema preveniu o desaparecimento da área úmida porque as águas de infiltração que desembocam nele não eram suficientes para mantê-lo.

Para os defensores do parque El Samán cometeram-se várias irregularidades na construção de moradias próximas à área úmida, favorecidas pela omissão das autoridades ambientais e municipais. Para eles é inaudito que a CVC autorizasse cortar árvores lendárias para desocupar o terreno para construção e que a administração municipal autorizasse a licença de urbanização com os efeitos denunciados que teria sobre uma área protegida, e que a mesma administração não comprasse com antecipação o terreno anexo ao parque ecológico para garantir a conservação da área que leva água à manutenção a área úmida. Foi uma omissão no POT que este terreno não ficasse como área de proteção e não como área para a urbanização.

Este caso deixa várias lições sobre o POT e a delimitação de áreas protegidas e solos de uso urbano. Primeiro, as áreas de proteção delimitadas e marcadas na formulação do POT foram respeitadas. Segundo, que o projeto de construção na área anexa ao parque requereu uma forte justificativa ambiental de seus promotores (apoiando-se inclusive num consultor que foi diretor de secretaria de planejamento municipal). Mas as zonas que não foram claramente definidas como áreas de proteção no POT estão sujeitas a intervenção

com regulação ambiental, que foi mais ou menos flexível na medida em que os promotores dos projetos conseguiram incidir nas decisões municipais.

5.6.2.2 Colinas Bocajabo

Em Cartago o sistema de Colinas Bocajabo, de importantes atributos ambientais, está sendo ameaçado pela pressão de incluí-lo dentro do solo de expansão urbana. O conflito e o debate da utilização de dito sistema dão-se no contexto do ordenamento territorial. O POT não resolveu satisfatoriamente o uso do sistema de colinas, mas é no palco de decisão criado por este onde se propõem e confrontam as várias posições sobre as formas de uso e intervenção. Isto é, é no POT, e não em outro instrumento de planejamento municipal, onde se decidirá a nível estratégico qual é o crescimento da cidade e as restrições ambientais que a sociedade imporá a isso.

Ao sistema de Colinas Bocajabo se atribuem várias características ambientais. Por exemplo: são lugares de inestimável qualidade paisagística. Desde seu topo observam-se o vale ao redor e grandes frações da cidade. As colinas fazem parte de conjunto de elementos que determinam as condições de drenagem da zona, isto é, contribuem a definir como flui a água na zona e os lugares onde se acumula. E por último, também se menciona que o sistema de colinas regula a circulação do vento nos arredores⁹⁶. Estas características das Colinas Bocajabo fazem que sua intervenção tenha se tornado um assunto de permanente debate local.

A pressão para intervir o sistema de Colinas Bocajabo vem da demanda por novo solo de expansão urbana. Uma das áreas identificadas para o crescimento da cidade encontra-se ao sul onde estão as colinas e não existe uma regulamentação que as declare como áreas de estrita conservação. No POT formulado no ano 2000 o controle sobre as Colinas Bocajabo era escasso, enquanto na versão revisada do ano 2006 há prevista uma maior supervisão. O POT do ano 2006 estipula que as colinas localizadas em solo urbano e de expansão urbana terão um uso de principal de caráter paisagístico, ainda que também se permita um uso condicionado para desenvolvimentos urbanos de baixa e média densidade e que mantenham a harmonia com a topografia, mas definitivamente proíbe a eliminação das colinas para desenvolvimentos urbanos (COLOMBIA-MUNICIPIO DE CARTAGO, 2006, art. 67).

⁹⁶Sobre este aspecto há uma hipótese mais que uma evidência científica conclusiva. Alguns entrevistados partem de uma observação: que a maior frequência de vendavais e a maior intensidade destes, que causaram danos nas construções da cidade, se apresentaram após a forte intervenção sobre as Colinas Bocajabo.

O maior controle no uso do sistema de Colinas Bocajabo vem das exigências feitas pela CVC no processo de ajuste ao POT no ano 2006 (CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, 2006). Era evidente o uso destrutivo acumulado antes do POT e durante sua primeira vigência, propiciado por interesses de construtores que enfrentavam uma regulamentação flexível ou nula sobre o uso do solo nas colinas, ante a impotência ou complacência (como o expressam alguns entrevistados) das administrações municipais. Não obstante, segundo o julgamento recente dos mesmos especialistas da CVC, o uso restringido autorizado nos ajustes do POT no ano 2006 é incorreto e necessita ser considerado nos ajustes posteriores.

O POT autoriza que a parte superior das colinas não seja modificada e se dediquem a espaço público (COLOMBIA-MUNICIPIO DE CARTAGO, 2006, art. 37), e alguns interpretam que se podem intervir nas encostas das colinas. Esta opção, segundo os especialistas, contribui para a instabilidade do terreno, já que modificar as zonas laterais propicia deslizamentos. A opção correta é intervir na parte superior, incluídas edificações de baixa e média densidade e garantir o acesso pela zona lateral com intervenções mínimas. Esta opção mantém a estabilidade das colinas e as construções da zona superior fazem-se viáveis e confiáveis. Não obstante, no POT atual estão proibidas as construções na parte superior, e muitas colinas foram intervindas em suas zonas laterais (ver fotografias 2 e 3).



Fotografia 2 - Vista desde o topo de uma colina e uma construção urbana em suas encostas.
Cartago Autor: Fabio Arias

O caso da ocupação das Colinas Bocajabo mostra uma relação entre ordenamento territorial e sustentabilidade. O POT de Cartago não direcionou uma gestão ótima das Colinas Bocajabo, mas é neste instrumento que se vem fortalecendo as medidas de controle e se debatem as melhores opções técnicas de intervenção. A cidade se expande para o sul e esta expansão afeta áreas de notável qualidade ambiental, a forma como se dá esta ocupação e os limites ambientais às que estará sujeita se definem nos espaços de decisão abertos na formulação e ajustes do POT. As organizações ambientais têm um espaço de confrontação para defender a qualidade ambiental do município desejado, ainda que se mantenha a desvantagem frente aos promotores de projetos urbanísticos que conseguem incidir nas decisões da administração municipal.



Fotografia 3 - Eliminação das encostas de uma colina para realizar projetos urbanísticos. Cartago
Autor: Fabio Arias

5.7 CONCLUSÕES

Na década de aplicação do POT de Cartago, mesmo com a relação dos prefeitos com o narcotráfico e a corrupção, deram-se dois ajustes. Todos os prefeitos de Cartago, entre 2001 e 2011, são investigados pela justiça por sua relação com narcotraficantes ou práticas de corrupção. Isto indica que nas decisões municipais os interesses privados e ilegais atrapalharam a execução de projetos sociais como o mesmo POT. Mas deram-se dois ajustes no plano, assunto que não aconteceu em outros casos de estudo. Foi necessária a dedicação de uma burocracia interessada no aprimoramento do plano e a pressão da autoridade ambiental para que se incluíssem maiores requerimentos ambientais. Em

Cartago, existe uma relação mais estreita (ainda que conflituosa), entre a administração municipal e a CVC, mais do que em Yumbo ou Buga. Assim que a sinergia entre entidades estatais aparece como indispensável nos resultados do POT.

No POT de Cartago contrastam duas diretrizes de planejamento: a especialização econômica e o controle ambiental. O POT de Cartago confirma a observação feita no marco conceitual que as cidades são máquinas de crescimento, no sentido que as elites locais incluíram no POT estratégias para aprofundar na especialização econômica, buscando fortalecer a oferta de serviços na cidade e o funcionamento do aeroporto. Por outro lado, há uma evidente tendência pelo controle ambiental no componente geral do POT de Cartago, mas sua origem vem das exigências da CVC e menos por iniciativa do município ou de pressões de atores sociais. Não obstante, durante a execução do plano estas duas diretrizes permitem analisar as escolhas coletivas nesse contexto. Por exemplo, durante a aplicação do POT organizações ambientais o usaram para discutir a expansão da cidade em áreas de interesse ambiental.

Um resultado relevante da política de ordenamento territorial em Cartago é a integração de outras políticas públicas de planejamento de longo prazo no POT. A Colômbia tem um conjunto de políticas, anteriores ou posteriores ao POT, que tem pontos de intercepção nos municípios, por exemplo: planos mestres de abastecimento de água e redes de esgotos, planos de saneamento e manejo de resíduos líquidos, planos de gestão integrada de resíduos sólidos e assim por diante. Todos esses planos são desenvolvimentos de políticas ambientais que conseguem uma real validação na medida em que sejam incluídos no POT. E ao mesmo tempo o POT se fortalece porque incorpora pacotes de ações que estão sendo tecidas para abordar os problemas ambientais urbanos.

O POT tem criado um sistema de governança que configurou um espaço de escolha sobre futuro coletivo em Cartago. Os movimentos sociais e os ativistas ambientais que se contrapõem a projetos de expansão econômica em lugares de valor ecológico apresentam suas reclamações e críticas no contexto do POT. Ou seja, o POT se consolida como o espaço de discussão social sobre os temas de cidade. Isto não garante que os movimentos sociais e os ativistas ambientais atinjam suas petições plenamente. Mas é o início do espaço de luta por impor restrições ambientais às iniciativas da máquina de crescimento da cidade de Cartago.

Os estudos de caso sobre habitabilidade urbana e sustentabilidade, sugerem que os resultados institucionais exitosos se devem às sinergias conseguidas principalmente entre

Estado e a comunidade. Um grupo de pesquisa oferece evidência de que os resultados institucionais se dão porque a burocracia estatal demarca processos de regulação ambiental, enquanto outro grupo de investigações afirma que as cidades melhoram sua habitabilidade exclusivamente porque as comunidades conseguem exercer pressão sobre o Estado. Em Cartago não encontramos sinergias entre o estado e a comunidade. Pelo contrário encontramos confrontações não resolvidas.

Este caso sugere que se precisam explicações alternativas ao marco conceitual de partida para explicar os resultados da política pública de ordenamento territorial. Uma alternativa é que as instituições não são independentes mas que estão relacionadas e avançam em blocos. Em particular a gestão ambiental e o ordenamento territorial avançam em conjunto, retroalimentando sua capacidade de ação. É possível que interesses privados (e ilegais) atrapalhem as iniciativas socioambientais da política de ordenamento territorial, embora, a longo prazo essa possibilidade seja decrescente porque os interesses privados se contrapõem a um bloco cada vez maior, integrado e compacto de restrições ambientais, gerado pelas várias políticas socioambientais criadas pela sociedade.

6. SÍNTESE E CONCLUSÕES

Neste último capítulo se faz uma síntese dos estudos de caso para comparar as experiências dos municípios e extrair padrões de como uma sociedade faz escolhas para a sustentabilidade. Cada um dos municípios recebeu uma diretriz homogênea para formular seu plano de ordenamento territorial, mas a trajetória que seguiram na aplicação teve variações que dependeram principalmente da forma como se relacionaram os atores no processo. Todos os municípios puseram ênfase no desenvolvimento socioeconômico, enquanto que os resultados associados à sustentabilidade dependeram do interesse das burocracias e da experiência da sociedade para lidar com o tema.

6.1 COMPARAÇÃO ENTRE OS ESTUDOS DE CASO

A comparação será feita entre três aspectos: 1. A proposta de ordenamento territorial municipal, as ideias orientadoras da política municipal e as principais estratégias consideradas. 2. O grau de desenvolvimento dos planos e os resultados atingidos em 10 anos de aplicação. Se fará ênfase nos resultados da política de ordenamento territorial que favoreceram ações para um planejamento integrado dos aspectos socioeconômicos e ambientais, e 3. Os processos de escolha coletiva que facilitaram atingir os resultados dos planos, em geral, e para a sustentabilidade em particular.

6.1.1 As propostas de ordenamento territorial

Todas as propostas levam em conta o desenvolvimento socioeconômico, o que coincide com o marco conceitual que destaca que as cidades são máquinas de crescimento. A tabela 2 contém um resumo das propostas de ordenamento territorial nos municípios analisados. O município de Yumbo está preocupado com o desenvolvimento socioeconômico resultante da manutenção e da consolidação do setor industrial alocado no seu território. Buga tem interesse em apoiar a atividade turística e impulsionar o projeto logístico de comércio internacional. Cartago busca aprofundar a especialização econômica do município, a centralidade de serviços no centro da cidade e a centralidade econômica na área do aeroporto.

	YUMBO	BUGA	CARTAGO
Proposta do POT	<p>Desenvolvimento econômico com justiça social. Por meio de uma plataforma produtiva.</p> <p>Fortalecimento da democracia local e modernização da administração municipal.</p> <p>Um território de paz que progrida respeitando o meio ambiente.</p> <p>Distribuição equitativa entre gerações da riqueza gerada</p>	<p>Núcleo de atividades turísticas, com um patrimônio, arquitetônico, cultural e ambiental conservado.</p> <p>Uma cidade ótima para viver e investir, com resolução dos seus conflitos, recuperação do campo, segurança alimentar e da água.</p> <p>Centro de armazenamento e comercialização internacional</p> <p>Estratégia específica de desenvolvimento rural sustentável.</p>	<p>Aprofundamento da especialização econômica do município.</p> <p>Centralidades: de serviços no centro da cidade, econômica no aeroporto e agroindustrial no sul da cidade.</p> <p>Ênfase na proteção ambiental</p>

Tabela 2. Comparação entre as propostas de ordenamento territorial dos municípios de Yumbo, Buga e Cartago. Fonte: Elaboração do autor.

É inegável que o desenvolvimento econômico foi a prioridade do planejamento municipal, mas não foi a única diretriz. Por exemplo, o PBOT de Yumbo assinala que procura um desenvolvimento com justiça social, com fortalecimento da democracia, da gestão municipal, tornar-se um território de paz. Isto porque o prefeito que formulou o plano foi um ex-guerrilheiro que incidiu na inclusão desses temas. Em Buga os projetos econômicos são combinados com questões socioambientais: o desenvolvimento turístico é concebido acompanhado da recuperação cultural, arquitetônica e ambiental e maior investimento no município deve ser fruto da solução dos conflitos e recuperação do setor rural.

O PBOT de Yumbo foi marcado pela personalidade do prefeito que o formulou, enquanto que o POT de Buga deriva de uma construção coletiva. Em Yumbo a indústria não é uma organização que gera uma dinâmica endógena de desenvolvimento. O máximo que faz é apoiar ou subsidiar alguns projetos locais. O PBOT de Yumbo foi discutido e apresentado aos diversos setores sociais, mas as ideias que ficaram na visão do PBOT estão associadas à visão do que deveria ser a administração local segundo o prefeito Rosember Pabón. Por outro lado, em Buga a proposta do POT vem das elites socioeconômicas que construíram projetos setoriais por vários anos e que conseguiram transformá-los em projetos de cidade no espaço aberto pela política de ordenamento territorial.

Nos planos os municípios fizeram referência à sustentabilidade ou pelo menos uma grande ênfase à proteção ambiental. Yumbo fez uma referência implícita ao

desenvolvimento sustentável ao incluir na visão do plano que se procura um progredir respeitando o meio ambiente e com uma distribuição equitativa entre gerações da riqueza gerada. Buga incluiu uma estratégia explícita de desenvolvimento rural sustentável, com uso adequado do solo e melhores técnicas de cultivo para diminuir os insumos poluidores. Em Cartago, ainda que não se fale de sustentabilidade, a estratégia de desenvolvimento econômica está acompanhada de disposições ambientais. Enquanto em Yumbo e Cartago a inclusão de temas ambientais obedeça principalmente às diretrizes da autoridade ambiental, em Buga se combinam essas diretrizes com a iniciativa de grupos sociais preocupados pelo meio ambiente.

6.1.2 Os resultados dos planos de ordenamento territorial⁹⁷

Em todos os municípios os planos de ordenamento territorial posicionaram-se como espaços de discussão coletiva em que os temas ambientais foram destacados. Em Yumbo o PBOT inicial autorizou a instalação de um terreno sanitário no município, mas uma administração posterior e a população pediram a revisão do plano para impedir sua construção. Em Buga, as elites locais que formularam o POT supervisionam seu cumprimento, por isso pediram adiantar um processo de ajuste correto do plano quando se buscou mudá-lo para autorizar um projeto de moradia. Este projeto controverso teve que garantir todos os requerimentos ambientais e o fornecimento de serviços públicos antes de sua aprovação. Em Cartago a expansão urbana tem afetado áreas de valor ambiental, a população tem criticado o POT e pedido maior atenção das autoridades municipais.

Os municípios tiveram restrições orçamentárias para realizar os investimentos planejados nos POT, embora tenham conseguido maior controle sobre as áreas protegidas. Yumbo foi ambicioso e planejou altos investimentos, mas só conseguiu formular (ainda sem executar) 4 projetos que desenvolvidos pelo POT. Por sua vez, Buga também adianta consultorias para desenhar a plataforma logística de comércio internacional. Em Cartago, não se tem identificado nenhum investimento importante que desenvolva as ações contempladas no POT. Não obstante, os entrevistados da CVC coincidiram em que a política de ordenamento territorial serviu para delimitar e fazer cumprir a proteção de algumas áreas do município. Agora, mais do que antes estas áreas são respeitadas.

⁹⁷ Ver a tabela 3.

A política de ordenamento favoreceu o maior controle sobre a expansão da cidade em zonas de ameaças e riscos. A CVC segue 3 critérios para permitir áreas de expansão urbana. Primeiro, o perímetro urbano deve coincidir com a área factível de provisão de serviços públicos. Esta exigência da lei 388 tem disciplinado aos municípios a não desenvolver áreas urbanas se não está garantida a oferta de serviços públicos (exemplo, Quebradaseca em Buga). Segundo, a avaliação favorável das ameaças e riscos para a autorização de áreas de expansão. Zonas com ameaças e riscos não mitigáveis são descartadas, enquanto iniciativas de urbanização em áreas com ameaças e risco mitigáveis devem justificar ante a CVC um plano convincente. Terceiro, a conexão da nova zona com o resto da cidade deve ser considerada.

	YUMBO	BUGA	CARTAGO
Resultados do POT	<p>Posicionamento do PBOT como espaço de discussão coletiva dos assuntos municipais</p> <p>Maior controle sobre as áreas protegidas e expansão urbana em áreas de ameaças e riscos</p> <p>Desenho de 4 planos que desenvolvem o POBT. Expediente municipal, estatuto de espaço público</p> <p>O PBOT supera ao PAAL (plano de ação ambiental local) como instrumento de planejamento para a sustentabilidade</p>	<p>Posicionamento do POT como espaço de discussão coletiva dos assuntos municipais (exemplo: projeto de habitação de Quebrada Seca)</p> <p>Maior controle sobre as áreas protegidas e expansão urbana em áreas de ameaças e riscos</p> <p>Projetos setoriais transformados em projetos coletivos de cidade</p> <p>Aplicação parcial da estratégia de desenvolvimento rural sustentável</p>	<p>Posicionamento do POT como espaço de discussão coletiva dos assuntos municipais. No seu contexto discutiram-se os problemas da expansão da cidade em áreas de interesse ambiental (exemplo: parque El Samán e as Colinas Bocajabo)</p> <p>Maior controle sobre as áreas protegidas e expansão urbana em áreas de ameaças e riscos</p> <p>Integração de outras políticas de planejamento ao POT, especialmente políticas de gestão ambiental</p>

Tabela 3. Comparação entre os resultados do ordenamento territorial dos municípios de Yumbo, Buga e Cartago. Fonte: Elaboração do autor.

Ainda que o plano de ordenamento tenha favorecido o controle da expansão da cidade em áreas de ameaças e riscos, foi incapaz de redefinir as anomalias na expansão da cidade, acumuladas nas décadas anteriores. As administrações municipais iniciaram um trabalho pontual de identificação de zonas vulneráveis a ameaças e riscos, enquanto servidores públicos da CVC reconheceram a relativa autoridade da administração municipal para direcionar a expansão urbana cumprindo com a classificação dos usos gerais do solo

do POT. Não obstante, a mobilização imediata de moradias em zonas de ameaças e riscos identificadas durante a formulação do POT não se deu.

Por que se consegue esse maior controle sobre a expansão urbana em zonas de ameaças e riscos? É mais fácil restringir a urbanização em zonas vulneráveis uma vez identificadas num POT. Além do mais a política de ordenamento territorial municipal deu autoridade à CVC para incidir neste tema na administração municipal, e a mesma administração municipal fica sob vigilância social das autoridades de controle no cumprimento das restrições da urbanização em áreas não permitidas. A mesma gravidade do problema de ameaças e riscos, num país vulnerável a deslizamentos e inundações é a fonte de exigência para incluir ações no ordenamento territorial. Mas o POT não consegue resolver problemas acumulados em anos anteriores pela restrição orçamentária que possui.

A origem dos resultados dos POT, mencionados acima, são compartilhados entre os municípios, mas a associação entre o POT e a sustentabilidade deriva de diferentes circunstâncias. A política em geral cria um espaço de discussão coletiva para tratar dos assuntos municipais, em quanto que as diretrizes sobre áreas protegidas, ameaças e riscos são de caráter nacional e regional e os municípios só têm que adaptar-se. Mas a relação entre sustentabilidade e POT se dá de forma diferente em cada município. Por exemplo, em Yumbo o POT absorveu o instrumento usado para o planejamento da sustentabilidade, o PAAL, porque também faz um planejamento integral da cidade com maior respaldo legal. Em Cartago, foi mais evidente a inclusão de outros instrumentos de planejamento urbano no POT. Portanto, o Plano termina fortalecido porque se articula com a política de gestão ambiental.

6.1.3 Processos de escolha coletiva para a sustentabilidade

A relação entre os POT e a sustentabilidade em cada município parte de relações sociais diferentes (ver resumo na tabela 4). Em Yumbo, os resultados do PBOT dependeram da qualidade do instrumento desenhado, que dependeu por sua vez da liderança de um prefeito carismático. A qualidade do plano exigiu dos prefeitos posteriores levá-lo em conta em seus próprios processos de planejamento e contratar uma burocracia capaz de desenvolver os objetivos (pelo menos na parte final da sua primeira vigência); por isso consegue desenhar 4 instrumentos. Além disto, por sua característica de cidade industrial, a CVC tem aumentado as exigências ambientais nos projetos de ajuste do PBOT. A população participou da formulação do plano, mas os movimentos sociais não acompanharam seu

desenvolvimento. Por um lado isto o legitimou, mas por outro os resultados dependeram principalmente das sinergias entre a administração municipal e da autoridade ambiental.

	YUMBO	BUGA	CARTAGO
Escolha coletiva e sustentabilidade	<p>PBOT de alta qualidade.</p> <p>Burocracia municipal associada à qualidade do PBOT</p> <p>Prefeitos, burocracia municipal e a CVC configuram sinergias</p>	<p>Elites locais com interesse no planejamento municipal</p> <p>Organizações sociais e comunitárias com interesse no planejamento rural sustentável</p> <p>CMDR que articula as organizações sociais com a prefeitura</p>	<p>Sinergias entre a prefeitura e a CVC para articular o PBOT com outros instrumentos de planejamento</p> <p>A sociedade reage às iniciativas de expansão urbana em lugares de valiosa qualidade ambiental</p>

Tabela 4. Comparação das relações entre atores que favoreceram ações para a sustentabilidade.

O caso de Buga resultou o mais interessante porque inclui uma estratégia explícita de desenvolvimento rural sustentável no seu POT. Em Buga os atores locais, elites e movimentos socioambientais, conseguiram transformar seus projetos em diretrizes do POT. As elites conseguiram transformar seus projetos econômicos setoriais em projetos de cidade: por exemplo, o turismo religioso e cultural e a plataforma logística de comércio internacional. Por outro lado, um movimento socioambiental, de origem camponesa e com forte sensibilidade pelo desenvolvimento sustentável consegue incluir uma estratégia rural com essa ênfase. Isto foi possível porque outra instituição, o Comitê Municipal de Desenvolvimento Rural, CMDR, é forte em Buga e estava integrado por organizações rurais e ambientais, como Corponogales (entre outras), com forte tradição de ativismo socioambiental. Mas foram enfraquecidas pelo conflito armado durante a execução do POT.

Por outro lado, em Cartago foi evidente que a expansão urbana da cidade teve impactos ambientais sobre zonas de qualidade ambiental de interesse para alguns grupos sociais. Esses grupos reagem às iniciativas de crescimento da cidade solicitando maior controle a partir do POT. Alguns setores da sociedade confrontam as decisões do governo municipal porque não acreditam na sua capacidade de realizar ações de interesse geral para a cidade pelo relacionamento comprovado dos prefeitos com a corrupção ou o narcotráfico. Ao mesmo tempo, em Cartago, mais do que nos outros municípios, os funcionários da CVC reconhecem que outros instrumentos de planejamento urbano, em

serviços públicos e ambientais, devem se aprovar dentro do POT. Por exemplo, os planos mestres de abastecimento de água e redes de esgoto entre outros.

As relações entre atores produzem diferentes trajetórias de planejamento de longo prazo que favorecem a sustentabilidade. Em Yumbo e Cartago, destacam-se resultados intermediários que foram possíveis pelo relacionamento entre prefeituras e a CVC. Em Buga o fraco desempenho dos compromissos ambientais do POT foi atrapalhado pela fratura desta relação. Entretanto, a estratégia mais definida para a sustentabilidade partiu de organizações sociais da zona rural de Buga. Uma estratégia de sustentabilidade crível não surgiu dos órgãos do Estado, mas sim da população rural que buscou incidir nos espaços coletivos abertos pelo POT.

6.2 CORROBORAÇÃO EMPÍRICA ENTRE INSTITUIÇÕES E SUSTENTABILIDADE E NOVAS PERSPETIVAS TEÓRICAS

Esta tese comprova que a instituição de ordenamento territorial municipal tem resultados nos municípios de Yumbo, Buga e Cartago no Valle del Cauca na Colômbia entre os anos 2000 e 2010. Os municípios conseguem resultados intermediários desde o ponto de vista dos investimentos, das intervenções concebidas para o desenvolvimento dos municípios e dos resultados concretos no maior controle sobre as áreas protegidas e sobre as áreas de expansão urbana. Mesmo os municípios enfrentando restrições orçamentárias para realizar os investimentos contemplados nos POT, destaca-se que esses planos se constituem em espaços ativos de discussão coletiva dos assuntos municipais.

Esta tese também corrobora a afirmação feita no marco conceitual que uma instituição, como a política municipal de ordenamento territorial colombiana, não produz resultados diretamente. Estes são definidos e elaborados num sistema de governança. A lei 388 de 1998 dá diretrizes gerais e homogêneas a todos os municípios para elaborarem seus planos de ordenamento territorial, mas os resultados locais da política foram moldados pelas relações entre os atores envolvidos na formulação dos POT. As relações entre atores explicam os resultados da política. Por exemplo: a relação entre a burocracia da secretaria de planejamento e a CVC no caso de Yumbo; a relação entre as elites socioeconômicas locais e a prefeitura ou movimentos socioambientais e a secretaria de agricultura, no caso de Buga. E a relação entre a secretaria de planejamento e a CVC e um nascente movimento social que reclama ações sociais, no caso de Cartago.

Os melhores resultados da política de ordenamento territorial se dão em Buga, município cuja população apresenta maior experiência para tratar de assuntos comuns. A

mesma população local, principalmente as elites socioeconômicas, participa na elaboração do POT. Em Yumbo a burocracia avança na formulação dos investimentos previstos no PBOT, enquanto que em Cartago a burocracia cumpre com as tarefas básicas do POT. Nestes dois últimos municípios, mesmo que o plano tenha sido consultado com os setores sociais, não foi uma construção de futuro coletivo tão sólida como o caso de Buga. Em Buga também se corrobora a afirmação do marco conceitual de que as maiores possibilidades de processos alternativos para a sustentabilidade partiriam das comunidades embora como o apoio de outras estruturas políticas do seu entorno. Corponogales e outras organizações socioambientais inseridas no CMDR e associadas com a secretaria de agricultura municipal.

Por outro lado, a prática do planejamento de longo prazo nos sistemas de governança para o ordenamento territorial deixa novos questionamentos sobre escolhas coletivas e sustentabilidade. Em Buga a estratégia de desenvolvimento rural sustentável chega ao POT depois que os atores que a promoveram passaram por outras instituições de construção coletiva, como foi o CMDR. Ou seja, não atingem o topo da árvore num único salto, mas vão subindo de galho em galho. Isto significa que os cenários para a construção coletiva (inclusive para a sustentabilidade) não são únicos e atores podem ocupá-los e mover-se entre eles procurando incidir naqueles de maior hierarquia.

Os planos de ordenamento territorial estão se complementando com outras políticas de planejamento urbano. Por exemplo: os planos mestres de abastecimento de água e redes de esgoto, planos de saneamento de manejo de resíduos líquidos, planos integrais de resíduos sólidos e assim por diante. No futuro um POT deverá incluir um conjunto de planos mínimos para o manejo dos resíduos urbanos, como os planos acima indicados, o que legitimará o POT, pois articulará os outros planos e esses planos legítimos na medida em que forem aprovados no POT. Ou seja, este é um exemplo no qual as instituições avançam em blocos. Isto se aplica a todos os municípios analisados nesta tese, mas se menciona com maior ênfase o caso de Cartago nas entrevistas.

Em Yumbo o PBOT superou ao PAAL como opção de planejamento de longo prazo. Mesmo que o PAAL seja um instrumento concebido para a sustentabilidade ambiental, o PBOT tem a vantagem de que tem maior respaldo legal, o que favorece a consolidação por meio de um espaço municipal de escolha coletiva. Mas o POT usa a experiência adquirida em Yumbo durante a aplicação do PAAL. Por exemplo, o diagnóstico ambiental, as bases de dados e até a cartografia gerada para o PAAL foram insumos para a formulação do POT. Ou seja, a instituição de ordenamento territorial em Yumbo foi construída a partir de outra instituição desenhada para a sustentabilidade.

Os servidores públicos entrevistados reconhecem que a política de ordenamento territorial cobre múltiplos aspectos e que o tema ambiental é transversal, mas não a associam com uma política de alcance pleno para a sustentabilidade. O POT assinala a responsabilidade na proteção dos recursos hídricos, a proteção de zonas florestais, a expansão urbana contemplando a disponibilidade de serviços públicos e sistemas de disposição e controle resíduos líquidos, como também as ameaças e riscos etc. E ainda que, à primeira vista, estas tarefas parecessem conducentes à sustentabilidade, as percepções a respeito disto revelam que é concebido como um tema mais complexo do que os municípios podem tratar.

Na prática não existe uma única política para a sustentabilidade, mas sim um amplo leque de iniciativas de planejamento de longo prazo. A experiência do Valle do Cauca mostra que uma iniciativa de planejamento de longo prazo relacionada à sustentabilidade sugere uma dinâmica caracterizada pela justaposição de políticas que procuram explícita ou implicitamente a sustentabilidade, onde as experiências de maior sucesso estão associadas aos processos de escolha coletiva. Também se mostra que as instituições avançam em blocos. Não adianta estudar como se desenvolve uma delas, porque na prática se estão criando relações entre elas. E por último, as organizações sociais não necessariamente participam de espaços de escolha coletiva pontuais, mas sim se podem mover entre espaços de abrangência cada vez maior.

REFERÊNCIAS

Referencias Acadêmicas

ADGER, W. Neil; JORDAN, Andrew. Sustainability: exploring the processes and outcome of governance. In: ADGER, W. Neil; JORDAN, Andrew. **Governing sustainability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, cap. 1, p. 3-31.

ANAND, Sudhir; SEN, Amartya. Human Development and Economic Sustainability. **World Development**, v. 28, n. 12, p. 2029-49, 2000.

ARAUJO-IBARRA. **Plataforma logística de Buga**. Bogotá: Araujo-Ibarra Consultores, p. 152, 2008.

BARNEY, Cecilia. Introducción. In: IGAC, COT, DNP. **Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones**: hacia un lenguaje común. Bogotá, 1993, p. 13-15.

BECERRA, P.; CORTÉS, M.; **Geografía de los Riesgos: Una propuesta pedagógica para el municipio de Yumbo**. 2006. Tese (graduação em licenciatura em ciências sociais) - Facultad de Humanidades, Universidad del valle, Cali, Colombia.

BOSELDMANN, K.; ENGEL, R.; TAYLOR, P. **Governance for Sustainability**: Issues, Challenges, Successes. Gland: IUCN, p. 260, 2008.

CÁMARA DE COMERCIO DE BUGA. **Carta al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, 27 mai. 2010.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS-CALI, CREE-CALI. **Notas Económicas Regionales**. Región suroccidente. Banco de la República: Cali, jun. 2006. P. 10. Disponível em: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/NER/sur_occidente/2006/NE_RSuroccidentejun2006.pdf. Acesso: 11/01/2011.

COMMONS, J.R. **Legal foundations of capitalism**. Madison: University of Wisconsin Press, 1957.

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CEMAT. Carta Europea de ordenación del territorio. 1983, Torremolinos España: CEMAT, 1983. Disponível em: http://titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/Carta_Europea_OT.pdf. Acesso: 19/09/2010.

CONSTANZA, R.; PATTERN, B.C. Defining and predicting sustainability. **Ecological Economics**, v. 15, p. 193-196, 1995.

CONSTANZA, Robert. Three General Policies to Achieve Sustainability. In: JANSSON, AnnMari *et al.* (orgs.) **Investing in Natural Capital**. Washington DC: Island Press, 1994, cap. 21, p. 392-407.

DALY, H. Commentary: Toward some operational principles of sustainable development. **Ecological Economics**, n. 2, p. 1-6, 1990.

EMCALI. **Directorio telefónico 2010-2011**. Cali: Publicar, 2010. P. 516.

EVANS, Peter. Introduction. Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy. In: EVANS, Peter (org.). **Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability**. Berkeley: University of California Press, 2002. Introducción, p. 1-30.

GARCÍA, Diana Patricia. **El Consejo Municipal de Desarrollo Rural del Municipio de Guadalajara de Buga**. Un espacio de Participación en la gestión local. 2001. P. 123, Tese (graduação em sociologia) –Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

GIRALDO, L. C; **Evaluación ambiental a la gestión del plan de ordenamiento territorial del municipio de Cartago, Departamento Valle del Cauca**. 2010. Tese (graduação em administração ambiental) – Facultad de ciencias ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira, Colombia.

GRINDLE, Merilee S. Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. **An International Journal of Policy, Administrations and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-48, 2004.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

GUZMÁN, Á.; MORENO, R.; Autodefensas, Narcotráfico y Comportamiento Estatal en el Valle del Cauca. En: ROMERO, Mauricio (Editor). **Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos**. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, p. 165-237, 2007.

HAGEDORN, Konrad. Particular requirements for institutional analysis in nature-related sectors. **European Review of Agricultural Economics**. v. 35, n. 3, p. 357–384, 2008.

IMVIYUMBO-EPRODESA. **Formulación, concertación y adopción de la unidad de actuación urbanística denominada programa de recuperación del río Yumbo**. Documento técnico de soporte, informe final. Alcaldía de Yumbo: Yumbo, P. 257, 2009.

IMVIYUMBO-ImásD. **Caracterización e inventario de recursos terrestres y determinantes de ordenamiento territorial del plan parcial de cabeceras corregimentales del municipio de Yumbo Valle del Cauca**. Yumbo: Inviyumbo, p. 306, 2009b.

IMVIYUMBO-ImásD. **Plan parcial de mejoramiento integral de barrios de ladera en Yumbo**. Yumbo: Inviyumbo, p. 282, 2009a.

KATES, R.W.; PARRIS, T.M.; LEISEROWITZ, A.A. What is Sustainable Development? Goals, indicators, values, and practice. **Environment**, v. 47, n. 3, p. 8-21, 2005.

KJÆR, Anne Mette. **Governance**. Malden: Polity, P. 240, 2004.

LAFFERTY, William M. (org.) **Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function**. Northampton: Edward Elgar Publishing, p. 400, 2004.

LEMOS, M.C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environmental Resources**. v. 31, p. 297-325, 2006.

MASSIRIS, Ángel. **Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia**. Perspectivas Geográficas, n. 4, 1999. Disponível em: <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/7.htm>>. Acesso: 14/06/2008.

McHARG, Ian. **Proyectar con la naturaleza**. Barcelona: Gustavo Gili, 2000.

MEARSHEIMER, J.J. The false promise of international institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL *et al.* **Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia**. Una práctica hecha realidad. Bogotá: Produmedios, p. 186, 2005.

MITCHELL, Ronald B. Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It? In: YOUNG, Oran R.; KING, Leslie A.; SCHROEDER, Heike. **Institutional and environmental change**. Principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: The MIT press, 2008. Cap. 3, p. 80-114.

NEWIG, J.; VOSS, J-P.; MONSTADT, J. **Governance for Sustainable Development**. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power. New York: Routledge, p. 204, 2008.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, p. 152, 1990.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD. **Participatory development and good governance**. Paris: OECD, P. 150, 1995.

OSTROM, Elinor (2005). Understanding Institutional Diversity. New York: Princeton University Press, 265 p.

OSTROM, Elinor *et al.* (orgs.) **The drama of the commons**. Washington, D.C.: National Academic Press, p. 500, 2002.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, p.280, 1990.

PADMANABHAN, Martina; BECKMANN, Volker. Institutions and sustainability: Introductions and overview. In: BECKMANN, Volker; PADMANABHAN, Martina (orgs.). **Institutions and sustainability**. Political Economy of Agriculture and the Environment –Essay in Honour of Konrad Hagedorn. USA: Springer, 2009, Introdução, p. 1-24.

PIEDRAHÍTA, L. *et al.* Para participar: Consejos Municipales de Desarrollo Rural. **La guía de los CMDR**. Bogotá: Javegraf, p. 128, 2000.

PIRES, Álvaro. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 43-94.

PORTES, Alejandro. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. **Cuadernos de Economía**, v. 25, n. 45, p. 13-52, 2006.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. **Informe regional de desarrollo humano**: hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico. Bogotá: PNUD. 2008.

PRZEWORSKI, A. Institutions matter? **Government and Opposition**, n. 39, p. 527-40, 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, p. 257, 1996.

QUINTANA, Gerardo. **Derecho de Petición al Concejo Municipal de Guadalajara de Buga**, 29 jun. 2010.

RATNER, Blake. "Sustainability" as a Dialogue of Values: Challenges to the Sociology of Development. **Sociological Inquiry**, v. 74, n. 1, p. 50-69, 2004.

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROSENAU, James. Globalization and governance. Sustainability between fragmentation and integration. In: PETSCHOW, Ulrich; ROSENAU, James; von WEIZSÄCKER, Ernest Ulrich. **Governance and sustainability**. New Challenges for States, Companies and Civil Society. Sheffield: Greenleaf Publishing, 2005. Cap. 1, p. 20-38.

ROUSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem governo**. Ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000, cap. 1, p. 11-46.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad**. Bogotá: Planeta, p. 440, 2000.

SOLOW, R.M. An almost practical step toward sustainability. **Resources Policy**, v. 19, p. 162-172, 1993.

SOLOW, R.M. Intergenerational equity and exhaustible resources. **Review of Economics Studies**, v. 41, p. 29-45, 1974.

SOLOW, R.M. On the intertemporal allocation of natural resources. **Scandinavian Journal of Economics**, n. 88, p.141-149, 1986.

STEBBINS, Robert. **Exploratory Research in Social Sciences**. Thousand Oaks: Sage, p. 67, 2001.

UNDERDAL, Arild. Determining the causal significance of institutions: Accomplishments and challenges. In: YOUNG *et al.* (org) **Institutional and environmental change**. Principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: The MIT press, 2008, p. 49-78.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, UNDP. **Governance for sustainable human development**. New York: UNDP. 1997.

VELASQUEZ, Fabio. La descentralización en Colombia: trayectoria, realidades y retos. **IX encuentro Nacional Constituyente**, 22-24 abril, 2010. Disponível em: <http://www.asambleasconstituyentes.org/encuentros/noveno_encuentro_med/la_descentralizacion_en_colombia.pdf>. Acesso: 09/2011

WEBER, Max. **The methodology of de social sciences**, New York: Free Press, 1949.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organization**. New York: Free Press, 1947.

WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

WORLD BANK. **The World Bank's experience**, Washington, DC: The World Bank, p.86, 1994.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, WCED. **Our Common Future**. Oxford University Press, Oxford, 1987.

YOUNG, Oran. Institutions and Environmental Change: The Scientific Legacy of a Decade of IDGEC Research. In: YOUNG, Oran R.; KING, Leslie A.; SCHROEDER, Heike. **Institutional and environmental change**. Principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: The MIT press, 2008. Cap. 1, p. 3-45.

YOUNG, Oran R.; KING, Leslie A.; SCHROEDER, Heike. **Institutional and environmental change**. Principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: The MIT press, 2008.

Referências de Jornais e Revistas

EL PAIS. Polémica por embargo a predios del hogar El Buen Samaritano de Cartago. 18 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/valle/polemica-por-embargo-predios-clarita>>. Acesso: 09/2011.

EL PAIS. Revocan suspensión de German González, pero la investigación sigue. 13 out. 2010. Disponível em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/revocan-suspension-german-gonzalez-pero-investigacion-sigue>>. Acesso en: 11/2010.

EL TIEMPO. Personería de Yumbo Instauró ocho tutelas por damnificados de invierno. 2 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7737009>>. Acesso: 04/10/2010.

EL TIEMPO. Herederos de 'rasguño' tienen amenazada a parte de la población de Cartago (valle). 27 sept. 2008. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4570606>>. Acesso: 09/2010.

EL TIEMPO. Protesta de habitantes de Yumbo por posible relleno sanitarios llega hasta la CVC. 16 jan. 2007. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3402197>>. Acceso: 04/10/2010.

EL TIEMPO. Los Yumbeños protestaron contra llegada de relleno sanitario regional y tarifas de Emscali. 6 fev. 2007. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3428327>>. Acceso: 25/09/2010.

EL TIEMPO. Suspendido, provisionalmente, el alcalde de Cartago Luis Alberto Castro. 13 de jun. 2007. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3594027>>. Acceso: 09/2010.

EL TIEMPO. Anuncian una audiencia contra el relleno sanitario en el municipio de Yumbo (Valle). 8 dez. 2006. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3358231>>. Acceso: 15/09/2010.

EL TIEMPO. Renuncia alcalde de Cartago. 19 jul. 2004. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541013>>. Acceso: 09/2010.

EL TIEMPO. Municipio de Yumbo, sin plata. 7 dez. 2000. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303901>>. Acceso: 03/10/2010.

EL TIEMPO. Campesinos plantean su agenda de necesidades. Diario de Colombia, Bogotá, 18 ago. 1998. Disponible em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-849780>>. Acceso: 15/12/2010.

GONZÁLEZ, Juan C. Proyecto residencial reservas del Samán no afecta el ecosistema del Parque de la Salud. CartagoNoticias.com, 12 nov. 2008. Disponible em: <http://www.cartagonoticias.com/noticias.php/2008111207/inicio/cartago/proyecto-residencial-reservas-del-saman-no-afecta-el-ecosistema-del-parque-de-la-salud/>>. Acceso: 07/ 2011.

MONTOYA, JULIO C. CVC y municipio de Cartago, aclara mal entendido que se presentó con la comunidad de la urbanización El Samán. CartagoNoticias.com, 17 ago. 2008. Disponible em: <http://www.cartagonoticias.com/noticias.php/2008081703/inicio/cartago/cvc-y-municipio-de-cartago-aclara-mal-entendido-que-se-presento-con-la-comunidad-de-la-urbanizacion-el-saman/>>. Acceso: 07/2011.

SEMANA. Cómo se acabó un cartel. 19 jul. 2008. Disponible em: <http://www.semana.com/nacion/como-acabo-cartel/113717-3.aspx>>. Acceso: 20/04/2011.

SEMANA. Luis Carlos Restrepo Orozco y su Carrera por el Norte del Valle. 29 abr. 2010. Disponible em: <http://www.semana.com/justicia/luis-carlos-restrepo-orozco-su-carrera-norte-del-valle/138234-3.aspx>>. Acceso: 20/04/2011.

VERDAD ABIERTA. Paramilitares contaron cómo llegaron las AUC al Valle y al Cauca según varios desmovilizados. **Verdad Abierta**, Bogotá, 8 fev. 2011. Disponible em: http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=2983>. Acceso: 9/02/2011.

Leis colombianas e documentos estatais colombianos

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 101/1993**, de 23 dezembro de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial No. 41.149. Bogotá, 1993.

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 1185/2008**. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.929, 12 mar. 2008.

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 1454/2011**, de 28 de junho de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Disponible em: http://www.bibliotecajuridica.com.co/LEY_1454_DE_2011.pdf. Acceso: 30/06/2011.

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 163/1959**. Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación. Disponible em: <http://www.sinic.gov.co/oei/paginas/organizacion/ley16359.htm>. Acceso: 15/12/2010.

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 388/1997**. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43127, Bogotá, 1997a. Disponible em: <http://senado.gov.co>. Acceso: 14/06/2008.

COLOMBIA. Congreso de la República, **Lei 397/1997**. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43102, Bogotá, 1997b.

COLOMBIA. Congreso de la República. **Ato legislativo 02**, de 7 de agosto de 2002. Se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Diario Oficial No. 44.893. Bogotá, 2002.

COLOMBIA. Consejo de Estado. **Sentença sem numeración**, de 31 de Julho de 2009. Apelación sentencia de 12 Noviembre de 2008, mediante el cual denegó las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección del señor Ferney Lozano Camello, como alcalde del municipio de Yumbo para el periodo 2008-2011. Radicación No. 76001-23-31-000-2007-01477-02. Bogotá: Consejo de Estado, 2009. Disponible em: <http://www.consejodeestado.gov.co/>. Acceso: 05/10/2010.

COLOMBIA. Contraloría General. **Informe de auditoría integral Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales**. UAESPNN, 1999. Bogotá: Contraloría General de la República, 2000. P. 83.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de tutela T-201/2006**, de 16 de março de 2006. Sentencia de Acción de tutela procedencia contra decisión de convocar a elecciones. Bogotá: Corte Constitucional, 2006. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-201-06.htm>. Acesso: 01/10/2010.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de tutela T343-/2010**, de 11 de maio de 2010. Sentencia de acción de tutela instaurada por Ferney Humberto Lozano Camelo contra la sentencia de 31 de julio de 2009 de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Expediente T-2515786. Bogotá: Corte Constitucional, 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-343-10.htm>. Acesso: 05/10/2010.

COLOMBIA-MAVDT. **Resolução 1433/2004**, dezembro de 2004. Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones. Diario Oficial No.45.774. Bogotá, 2004.

COLOMBIA. Ministerio de Cultura, **Resolução 0304/2010**. Aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección del Sector Antiguo del Municipio de Buga en el Valle del Cauca, declarado como Monumento Nacional hoy Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2010, P. 87.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE CARTAGO. **Acordo No. 005 de 2006**. Por medio del cual se ajusta el plan de ordenamiento del municipio de Cartago Valle, adoptado mediante acuerdo 015 de mayo de 2000. Cartago: Concejo Municipal, 2006. 206 p.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE CARTAGO. **Acordo No. 015 de 2000**. Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento del municipio de Cartago Valle. Cartago: Concejo Municipal, 2000. 90 p.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Acordo 001**. Adopta el plan de desarrollo del municipio de Yumbo para el periodo 2010-2011. Yumbo: Concejo Municipal, p. 51, 2010a.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Plan Especial de la Zona Industrial, PEZI**. Documento técnico de soporte. Yumbo: Alcaldía Municipal, p. 552, 2010b.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Fichas Normativas**. Yumbo: Alcaldía de Yumbo, p. 344, 2009.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Acordo sem numeración**. Adopta el plan de desarrollo del municipio de Yumbo para el periodo 2008-2011. Yumbo: Concejo Municipal, p. 59, 2008a.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Expediente municipal de Yumbo como sistema de información y seguimiento a la gestión territorial**. Yumbo: Alcaldía de Yumbo, p. 47, 2008b.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Decreto extraordinario 408**. Adopta el plan de desarrollo del municipio de Yumbo para el periodo 2006-2007. Yumbo: Alcaldía Municipal, p. 105, 2006.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Acuerdo 004**. Adopta el plan de desarrollo del municipio de Yumbo para el periodo 2004-2007. Yumbo: Concejo Municipal, p. 72, 2004.

COLOMBIA- MUNICIPIO DE YUMBO. **Acuerdo 013**. Adopta el plan de desarrollo del municipio de Yumbo para el periodo 2001-2003. Yumbo: Concejo Municipal, p. 35, 2001a.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Acuerdo 0028**. Adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Yumbo. Yumbo: Concejo Municipal, 2001b.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT**. Documento Resumen. Yumbo: Alcaldía de Yumbo, p. 53, 2000.

COLOMBIA-MUNICIPIO DE YUMBO. **Plan de Acción Ambiental Local, PAAL**. Resumen. Yumbo: Alcaldía de Yumbo, p. 150, 1998.

COLOMBIA- MUNICIPIO DE YUMBO. **Decreto extraordinario 001**. Establece el plan y reglamento de usos del suelo para las áreas de actividad en que está zonificado el municipio de Yumbo. Yumbo: Alcaldía Municipal, p. 28, 1993.

COLOMBIA- MUNICIPIO DE YUMBO. **Acuerdo 016**. Expide el plan y reglamento de usos del suelo y se establece la primera jerarquización vial del municipio. Yumbo: Concejo Municipal, p. 29, 1991.

COLOMBIA- MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Acuerdo 052/2010**. Delimita un perímetro de expansión para el corregimiento de Quebradaseca y se dictan otras disposiciones. Guadalajara de Buga: Gaceta del Concejo, p. 5, 2010a.

COLOMBIA- MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Acuerdo 068/2000**. Adopta el plan de ordenamiento territorial para el periodo 2000-2012. Guadalajara de Buga: Gaceta del Concejo, p. 69, 2000a.

COLOMBIA-MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT**. Síntesis Diagnóstica. Buga: Alcaldía de Buga, 2000b. p. 139.

COLOMBIA- MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Plan especial de manejo y protección centro histórico Guadalajara de Buga y su área de influencia**. Buga: Alcaldía Municipal, P. 71, 2007.

COLOMBIA- MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Ponencia para segundo debate del acuerdo** "por el cual se delimita un perímetro de expansión para el corregimiento de Quebradaseca y se dictan otras disposiciones. Guadalajara de Buga: Concejo Municipal, p.5, 2010b.

COLOMBIA-MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA. **Acuerdo 008 de 1995**. Por el cual se crea el CMDR de Guadalajara de Buga. Buga: Concejo Municipal, 1995.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Oficio 711-000253-2010-05/2010**. Respuesta al proceso de ajuste y modificación de tipo excepcional al PBOT de Yumbo. Cali: CVC, 5 de febrero de 2010a.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Oficio 711-028214-2010-04/2010**. Observaciones a documento técnico adicional a la propuesta de ajustes y modificaciones al plan básico de ordenamiento territorial. Cali: CVC, 2 de julio de 2010b.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Oficio 711-050431-2010-01/2010**. Pronunciamiento a comentarios y asesoría a procesos de planificación. Cali: CVC, 26 de julio de 2010c.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Plan de Acción Trienal: 2007-2009**. Cali: CVC, 2007. Disponible em: <<http://www.cvc.gov.co>>. Acceso: 23/11/2007.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Plan de Gestión Ambiental Regional**, PGAR 2002-2019. Cali: CVC, 2002. Disponible em: <<http://www.cvc.gov.co>>. Acceso: 23/11/2007.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Resolução DG 0052 de 2006**. Por medio de la cual se conciertan y aprueban ajustes al plan de ordenamiento territorial del municipio de Cartago en sus aspectos ambientales. Cali: CVC, 2006. 66 p.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Resolução DG 218/2000**. Por medio de la cual se concierta y aprueba el plan de ordenamiento territorial del municipio de Guadalajara de Buga en sus aspectos ambientales. Cali: CVC, p. 23, 1 jun. 2000.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC. **Resolução DG 332 de 1999**. Por medio de la cual se concierta y aprueba el plan de ordenamiento territorial de Cartago en sus aspectos ambientales. Cali: CVC, 1999. 10 p.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA; UNIVERSIDAD DEL VALLE. **Formulación Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guadalajara**. Informe Diagnóstico. Cali: CVC, Univalle, p. 200, 2007.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE. Censo económico en Colombia, 2005. Disponible em: <http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124>. Acceso: 20/08/2010.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE. Proyecciones de poblaciones municipales por área. Disponible em:

<http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72>. Acceso: 20/08/2010.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Proyecciones de poblaciones municipales por área. Disponible em: <http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=comcontent&view=article&id=75&Itemid=72>. Acceso: 15/01/2011.

INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT, IAVH. **Parte III.** Incentivos económicos vigentes en Colombia y su incidencia en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Bogotá: IAVH, 2000?, p. 61. Disponible em: <<http://www.humboldt.org.co/download/Parte3.doc>>. Acceso: 15/01/2011.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, IGAC. Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial, SIGOT. Disponible em: <<http://sigotn.igac.gov.co/>>. Acceso: 20/01/2010.

ANEXOS

Anexo A - Quadro 3. Estado geral dos POTS no Valle del Cauca.

N°	Municipio	Tipo de plan elaborado	Resolución de Concertación con CVC	Acuerdo de Adopción del Plan	Estado del Ajuste del Plan
1	Alcalá	EOT	DG – 117- Mar 25-2003	007- May 31 - 2003	No iniciado
2	Andalucía	EOT	DG- 478- Nov 23- 2000	037 - Dic 10 - 2000	Sin Información
3	Ansermanuevo	EOT	DG- 079 - Feb 07 – 2001	004 - May 12 - 2001	Iniciado
4	Argelia	EOT	DG- 016- Ene 06 – 2000	035- 2000	Iniciado
5	Bolívar	EOT	DG- 371- Sep 11 – 2000	025 - Dic 27 - 2000	Iniciado
6	Buenaventura	POT	DG- 135-Marzo 15- 2001	03 - May 24 - 2001	No iniciado
7	Buga	POT	DG- 218- Jun 01 - 2000	068 -Oct 30 - 2000	Iniciado
8	Bugalagrande	EOT	DG- 384- Sep 18 – 2000	036 - Oct 17- 2000	No iniciado
9	Caicedonia	PBOT	DG- 227- Jun 30 - 2000	035 - Sep 10 -2000	Iniciado
10	Cali	POT	DG- 396- Nov 23 – 1999	069 - Oct 26 -2000	Iniciado
11	Calima-El Darién	PBOT	DG- 001- Ene 03 – 2000	050 - Dic 31- de 1999	Iniciado
12	Candelaria	PBOT	DG-1058-Dic 22- 2005	0015 – Dic 29 - 2005	No iniciado
13	Cartago	POT	DG- 332- Sep 28 – 1999	015 - May - 2000; 050- Dic 26 2000	Iniciado
14	Dagua	PBOT	DG- 138- Abr 8 - 2002	005 – May 28 - 2002	Iniciado
15	El Aguila	EOT	DG- 333- Ago 10 – 2000	011 – Dic –28 -2000	No iniciado
16	El Cairo	EOT	DG- 397- Sep 25 – 2000	023 – Dic –30 -2000	No iniciado
17	El Cerrito	PBOT	DG-686 – Dic 17 - 2001	037 – Dic – 24 - 2001	Iniciado
18	El Dovio	EOT	DG –078 – Feb 07- 2001	015- Nov 4 - 2001	Iniciado
19	Florida	PBOT	DG – 648 – Dic 22 - 2001	140–Dic30– 2000. Objetado por el Alcalde. 198 – Dic 2001	No iniciado
20	Ginebra	EOT	DG- 516- Dic 19 – 2000 -DG-006- Ene 9 - 2003	001 – marzo 3 de 2003	Iniciado
21	Guacarí	PBOT	DG- 295- Jul 17 - 2000	018- Agosto 31 - 2000	No iniciado
22	Jamundí	PBOT	DG- 020- Ene 22 – 2002	002- Enero 30 - 2002	Iniciado
23	La Cumbre	EOT	DG- 314- Jul 28 - 2000	074 de 2000	No iniciado

24	La Unión	EOT	DG- 292- Jul 13 - 2000	009 – Oct 31- 2000	No iniciado
25	La Victoria	EOT	DG- 313- Jul 28 - 2000	017 – Dic 23 - 2000	Iniciado
26	Obando	EOT	DG- 317- Jul 31 - 2000	011 – Dic 5 - 2000	Iniciado
27	Palmira	POT	DG- 315- Jul 28 - 2000	109- Marzo 16- 2001	No iniciado
28	Pradera	PBOT	DG- 247- Jun 5 - 2002	019- Enero 8 - 2003	No iniciado
29	Restrepo	EOT	DG-0222-Abr 21- 2006	051 – mayo 23 - 2006	No iniciado
30	Riofrío	EOT	DG- 316- Jul 28 - 2000	03 de Sept/10/2000 y 031 de Agosto/10/2001	No iniciado
31	Roldanillo	PBOT	DG- 383- Sep 18- 2000	157 - Nov 14- 2000	Iniciado
32	San Pedro	EOT	DG- 687 - DIC 17 – 2001	020 – Dic 10 – 2000	No iniciado
33	Sevilla	PBOT	DG- 423- Oct 17- 2000	009 - Mar 02 - 2001	Iniciado
34	Toro	EOT	DG- 132-Feb 27 - 2001	008 - Jun 4 - 2001	Iniciado
35	Trujillo	EOT	DG- 213-Abril 16 – 2001	015 – Nov - 2001	Sin Información
36	Tulúa	POT	DG- 463- Nov 17- 2000	030 – Dic 27 - 2000	Iniciado
37	Ulloa	EOT	DG – 046 Ene 25 – 2001	029 –Abril 14 – 2001	Iniciado
38	Versalles	EOT	DG- 361- Sep 07- 2000	026 – Dic 19 - 2000	Iniciado
39	Vijes	EOT	DG- 493- Dic 11 - 2000	054 – Dic 20 - 2000	No iniciado
40	Yotoco	EOT	DG- 481- Nov 28 – 2000	045 –Dic 21 - 2000	Iniciado
41	Yumbo	PBOT	DG- 291- Jul 11 - 2000	0028 - SEP 18 - 2001.	Iniciado
42	Zarzal	PBOT	DG- 275- junio 5 - 2001	019 – Julio 11 - 2001	Iniciado

Fonte: Secretaría de Planeación Departamental & CVC

Anexo B – Guía de entrevista a organizações governamentais municipais, regionais e municipais

1 ¿Si no existiera la ley 388 de 1997 cómo sería el ordenamiento territorial y la planeación de largo plazo de los municipios?

- 3 El papel de su institución en la planeación municipal en ese caso.
- 4 La interacción de su institución con otras instituciones en la planeación municipal en ese caso.
- 5 Las directrices y resultados esperados de la planeación de ordenamiento territorial de los municipios en ese caso.

2 ¿Cuáles son los principales logros de la aplicación de la ley 388 de 1997 en la planificación de largo plazo municipal?

Intente diferenciar entre dos tipos de resultados

- Los resultados obtenidos comparados con una situación hipotética de no contar con la ley 388 de 1997.
- Los resultados esperados de la ley 388 de 1997 y sus ajustes.

3 ¿Qué factores han favorecido u obstaculizado alcanzar los resultados definidos en los componentes generales de los planes de ordenamiento territorial?

- El buen o mal diseño
- Los recursos humanos y financieros suficientes o escasos
- La coordinación entre instituciones es fuerte o débil

4 ¿Cómo se ha incorporado el tema del desarrollo sustentable en los planes municipales de ordenamiento territorial?

5 ¿Cómo interactúa su institución con las otras instituciones en el desarrollo y ajuste de los planes municipales de ordenamiento territorial? (pedir énfasis en los componentes generales)

- Acuerdos para adelantar un trabajo conjunto
- Formas de comunicación entre instituciones
- Recursos conjuntos para tareas acordadas
- Evaluación conjunta de resultados

6. ¿Cómo interactúa su dependencia, dentro de su institución, con otras dependencias en el desarrollo y ajustes de los planes municipales de ordenamiento territorial? (pedir énfasis en los componentes generales)

- Complementariedades entre las dependencias, trabajo conjunto y apoyos en las tareas para el ordenamiento territorial.
- Competencia por recursos (financieros, tiempo o trabajo) para desarrollar las actividades de cada dependencia

7. ¿Cuáles son las directrices principales que ha promovido su institución en términos del ordenamiento territorial municipal, y en particular del componente general del plan municipal de ordenamiento territorial?

- Aspectos técnicos de uso del suelo
- Conservación ambiental
- Desarrollo económico y social
- Control de impactos ambientales

8. ¿Qué recursos, financieros y de personal, ha destinado su institución para el desarrollo de los planes municipales de ordenamiento territorial?

- Van variado (aumentado, fluctuado desde 1997 hasta el 2009)

9. ¿Cómo se han vinculado y qué incidencia han tenido las diferentes organizaciones comunitarias, cívicas y no gubernamentales en el desarrollo de los planes municipales de ordenamiento territorial?

- Durante la Formulación
- Durante el seguimiento y evaluación (expedientes municipales)
- Veedurías ciudadanas
- Consejos territoriales de planeación
- Consejo consultivo de ordenamiento territorial

10. ¿Cuáles modificaciones internas tuvo su institución, y en las relaciones con otras instituciones, para el cumplimiento de la ley 388 de 1997?

- Cambios administrativos, cambios de agenda, en el sistema de planeación etc.

11. ¿Cuáles y por que han sido las principales discusiones sobre los ajustes a los planes municipales de ordenamiento?

- Se han propuesto modificaciones a la ley a partir de la experiencia con los ajustes a los planes
- Se han tomado medidas sobre formas de mejorar el acompañamiento de su institución y otras a los planes.

12. ¿Cuál es aproximadamente el número de años que un funcionario de su institución es asignado a las tareas de acompañamiento de los planes de

- Menos de un año
- De uno a tres años
- De tres a cinco años
- Más de cinco años

13. ¿Cuáles son las posibilidades de ascenso de los funcionarios encargados de funciones de ordenamiento territorial dentro de las dependencias que tienen esa tarea?

- Es baja
- El ascenso máximo es hasta los cargos inmediatamente inferiores a los cargos de nombramiento político (¿cuál es el porcentaje de los altos funcionarios vinculados por sistemas formales de exámenes?)
- En posible llegar hasta los cargos superiores.

Anexo C – Guia de entrevista a organizações cívicas, comunitárias, privadas e não Governamentais

1. ¿Si no existiera la ley 388 de 1997 cómo sería el ordenamiento territorial y la planeación de largo plazo de los municipios?

6. El papel de su organización en la planeación municipal en ese caso
7. La interacción de su organización con otras instituciones en la planeación municipal en ese caso
8. Las directrices y resultados esperados de la planeación de ordenamiento territorial de los municipios en ese caso.

2. ¿Cuáles son los principales logros de la aplicación de la ley 388 de 1997 en la planificación de largo plazo municipal?

- Intente diferenciar entre dos tipos de resultados
- Los resultados obtenidos comparados con una situación hipotética de no contar con la ley 388 de 1997.
- Los resultados esperados de ley 388 de 1997 y sus ajustes.

3. ¿Qué factores han favorecido u obstaculizado alcanzar los resultados definidos en los componentes generales de los planes de ordenamiento territorial?

- El buen o mal diseño
- Los recursos humanos y financieros suficientes o escasos
- La coordinación entre instituciones es fuerte o débil

4. ¿Cómo se ha incorporado el tema del desarrollo sustentable en los planes municipales de ordenamiento territorial?

5. ¿Cómo interactúa su organización con las otras instituciones en el desarrollo y ajuste de los planes municipales de ordenamiento territorial? (pedir énfasis en los componentes generales)

- Acuerdos para adelantar un trabajo conjunto
- Formas de comunicación entre instituciones
- Recursos conjuntos para tareas acordadas
- Evaluación conjunta de resultados

6. ¿Cuáles son las directrices principales que ha promovido su organización en términos del ordenamiento territorial municipal, y en particular del componente general del plan municipal de ordenamiento territorial?

- Aspectos técnicos de uso del suelo
- Conservación ambiental
- Desarrollo económico y social
- Control de impactos ambientales

7. ¿Con cuales recursos, financieros y de personal, ha contado su organización para participar en el desarrollo de los planes municipales de ordenamiento territorial?

- Van variado (aumentado, fluctuado desde 1997 hasta el 2009)

8. ¿Cómo se han vinculado y qué incidencia ha tenido su organización (y otras organizaciones comunitarias, cívicas y no gubernamentales) en el desarrollo de los planes municipales de ordenamiento territorial?

- Durante la Formulación
- Durante el seguimiento y evaluación (expedientes municipales)
- Veedurías ciudadanas
- Consejos territoriales de planeación
- Consejo consultivo de ordenamiento territorial

9. ¿Cómo es, y qué modificaciones ha tenido, la interacción de su organización con otras instituciones para adelantar las tareas de concertación a la formulación y ajustes al plan de ordenamiento territorial?

- Cambios administrativos, cambios de agenda, en el sistema de planeación etc.
- Se han propuesto modificaciones a la ley a partir de la experiencia con los ajustes a los planes
- Se han tomado medidas sobre formas de mejorar el acompañamiento de su institución y otras a los planes.

10. ¿Cuál es aproximadamente el número de años que un miembro de su organización es asignado a las tareas de acompañamiento de los planes de ordenamiento territorial?

- Menos de un año
- De uno a tres años
- De tres a cinco años
- Más de cinco años

Anexo D – Declaração de consentimento

Yo _____ he sido invitado(a) por el Profesor Fabio Alberto Arias Arbeláez de la Universidad del Valle para brindarle información sobre la política de ordenamiento territorial municipal. El me ha manifestado que esta información servirá para la investigación que adelanta para su tesis doctoral en el Centro de Desarrollo Sustentable, CDS, de la Universidad de Brasilia, Brasil. El título del trabajo es Instituciones, Gobernanza y Sustentabilidad en la Política de Ordenamiento Territorial de los Municipios del Valle del Cauca, Colombia.

Yo entiendo que si acepto participar en esta investigación me solicitará, en una entrevista, responder algunas preguntas sobre mi experiencia y participación en la política de ordenamiento territorial municipal. Siendo el lugar, la fecha y la duración de la entrevista acordados según mi conveniencia. La entrevista puede ser gravada si yo así lo autorizo, en caso contrario, el profesor Arias solamente podrá tomar notas escritas.

Yo comprendo que la información provista por mi será tratada como confidencial y anónima. Consiento que una síntesis de los resultados de la entrevista sea usada para la tesis doctoral del profesor Arias, así como artículos publicados en revistas científicas, siempre y cuando mi identidad no sea revelada. También entiendo que mi participación es voluntaria, y soy libre de rehusarme a participar y de retirarme en cualquier momento de la investigación.

Si tengo alguna inquietud sobre la investigación, o alguna preocupación o queja sobre como la investigación es conducida puedo contactar al profesor Arias al número telefónico, 2-3212324 o al correo electrónico fabio.arias@correounivalle.edu.co

Firmo esta declaración de consentimiento para participar en esta investigación en los términos indicados anteriormente y discutidos con el profesor Arias.

Firma

___/___/___

Fecha

Nombre completo

Por favor indique si autoriza que la entrevista sea gravada o no

Autorizo que la entrevista sea gravada

NO AUTORIZO que la entrevista sea gravada

No aplica

Anexo E – cuadro 4. Listagem de pessoas entrevistadas

Gobernación						
	Nombre	Organización	Función	Fecha	Dur.	Gr.
1	Piedad Torres Lozano	Gobernación del Valle del Cauca. Planeación Departamental	profesional especializado	30-11-2009	1:16	Si
2	Walter Prieto	Gobernación del Valle del Cauca. Secretaría de Vivienda	profesional especializado	02-12-2009	0:49	Si
3	Melba Leyner Vidal Ruiz	Gobernación del Valle del Cauca. Secretaria de Gobierno. Atención y Prevención de desastres	profesional especializado	09-12-2009	0:52	Si
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC						
4	María Isabel Ochoa	CVC, dirección de planeación	profesional especializado	04-12-2009	0:59	Si
5	María Alejandra Martínez	CVC, dirección técnica ambiental.	Contratista	02-12-2009	0:55	Si
6	Omar Alberto Chaves Moncayo	CVC, dirección técnica ambiental (amenazas y riesgo)	profesional especializado	07-12-2009	2:00	No
7	Diana Lorena Vanegas Cajiao	CVC, oficina asesora jurídica	profesional especializado	22-01-2010	1:14	Si
8	Luis Fernando Henao Jaramillo	CVC, dirección de planeación	profesional especializado	11-12-2009	0:53	Si
9	Natalia de Jesús Gómez Hoyos	CVC, dirección técnica ambiental (áreas protegidas)	Profesional especializado	21-01-2010	0:37	Si
10	Olga Lucía Montoya Troncoso	CVC, DAR, centro sur	Profesional especializado, acompañamiento pot's	27-04-2010	1:08	Si
Municipio de Santiago de Cali						

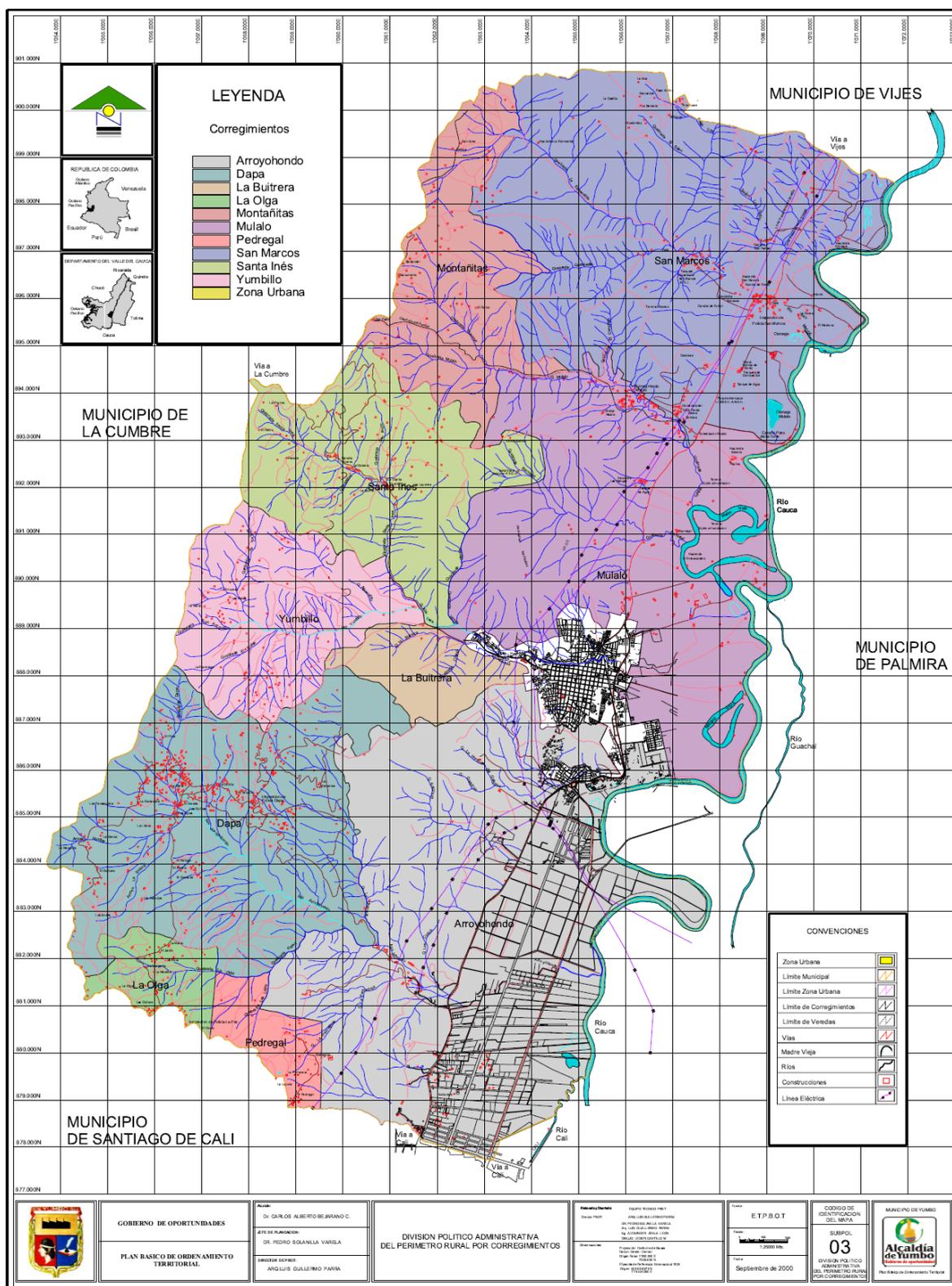
11	Esperanza Cruz	Departamento Administrativo de Planeación Municipal	Consultora componente ambiental para ajustes del POT	25-02-2010	0:46	Si
12	Juber Galeano Loaiza	Investigador Universidad de San Buenaventura Cali	Economista	16-07-2010	0:55	Si
13	Marcela Falla G.	Investigadora Universidad de San Buenaventura Cali	Arquitecta	22-07-2010	0:43	Si
Municipio de Yumbo						
14	Marlon Jair Chagüendo Gómez	Alcaldía, Departamento Administrativo de Planeación e Informática	Coordinador del PBOT	26-02-2010	1:02	Si
15	Gerardo Restrepo Bravo	Alcaldía, Departamento Administrativo de Planeación e Informática	Director de Planeación	05-03-2010	0:48	Si
16	María del Rosario Lozano Pérez	Consejo Territorial de Planeación	Líder comunitaria	18-03-2010	1:39	Si
17	Abelardo Tello García	Consejo Territorial de Planeación	Líder comunitario	19-03-2010	0:38	Si
18	Luis Guillermo Parra Suárez	Alcaldía, Departamento Administrativo de Planeación e Informática	Profesional especializado	19-03-2010	1:37	Si
19	Pablo Germán Parra	Asociación Nacional de Industriales, ANDI, seccional Valle del Cauca, Subgerente económico	Presidente consejo territorial planeación	24-05-2010	0:20	Si
Municipio de Cartago						
20	Rodrigo Gallego Segura	Consejo Territorial de Planeación	vicepresidente	11-05-2010	1:17	Si
21	José Edgar Molina	Consejo Territorial de Planeación	Representante juntas de acción comunal	12-05-2010	0:49	Si
22	Carolina Gómez García	CVC, DAR Norte	Profesional especializado	13-05-2010	0:29	Si

23	Carlos Arturo Montoya Murgueitio	CVC, DAR Norte	Director	13-05-2010	1:09	Si
24	Carlos Eduardo Llanos Naranjo	Alcaldía, planeación municipal	Coordinador POT	13-05-2010	0:35	Si
25	Carlos Alberto Toro	Consejo Territorial de Planeación		13-05-2010	0:34	Si
26	Adalberto Andrade	Consejo Territorial de Planeación	presidente	14-05-2010	0:40	Si
27	John Jairo Hernández Flórez	Consejo Territorial de Planeación	Representante sector educación, director Univalle Cartago	14-05-2010	0:52	Si
28	Juan Carlos Jordán	Concejo Municipal	Concejel	14-05-2010	1:00	No
29	María Cristina Valencia Rodríguez	CVC, DAR Norte	Profesional especializado	3-06-2010	0:50	Si
30	Gabriel Benjamín Agrado	Curador Municipal Cartago	Curador	03-06-2010	0:57	Si
31	Ivonne Libreros Madrid	Alcaldía Cartago	Consultora	03-06-2010	0:42	Si
Municipio Guadalajara de Buga						
32	José Luis Lozano Cifuentes	Alcaldía Municipal, secretaría de planeación	Secretario	25-05-2010	1:00	Si
33	Edinson Zambrano	Cámara de Comercio de Guadalajara de Buga	Profesional especializado, ex director de planeación, asesor formulación POT	22-06-2010	1:24	Si
34	Yamily Pedraza	Cámara de Comercio de	Consejera	22-06-2010	0:32	Si

	Aranda	Guadalajara de Buga Consejo Territorial de Planeación	Económica			
35	Diego Fernando Quintero Alarcon	Planeación municipal	Asesor POT componente ambiental	22-06-2010	0:52	Si
36	Rienzi A. Moncayo R	Consejo Territorial de Planeación, sector educativo	Consejero	23-06-2010	1:02	Si
37	Efrain Arana Osorio	Consejero territorial de planeación, sector vivienda	Consejero	24-06-2010	0:20	Si
38	Luis Miguel Cabal	Consejero territorial de planeación, sector rural	Consejero	29-06-2010	0:45	Si
39	Gabriel Fontal Grisales	Concejo Municipal	Concejel	29-06-2010	0:31	Si
40	Alba Stella Anacona Ortiz	Concejo Municipal	Concejel	14-07-2010	1:20	Si
41	José Raúl Arbeláez	Fundación Instituto Mayor Campesino, IMCA	Director	09-02-2011	:25	si
42	Erminsu Iván David Pabón	Fundación Instituto Mayor Campesino, IMCA	Investigador	09-02-2011	:25	Si
43	Jorge Giraldo	Fundación Instituto Mayor Campesino, IMCA	Colaborador	09-02-2011	:24	Si
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial						
44	Iván Hernando Caicedo Rubiano	Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial	Profesional Especializado	09-07-2010	1:04	Si
45	Luis Felipe Márquez Duque	Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial	Profesional Especializado	10-11-2010	0:42	si
46	Guillermo Ruiz	Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial	Asesor	10-11-2010	0:17	Si

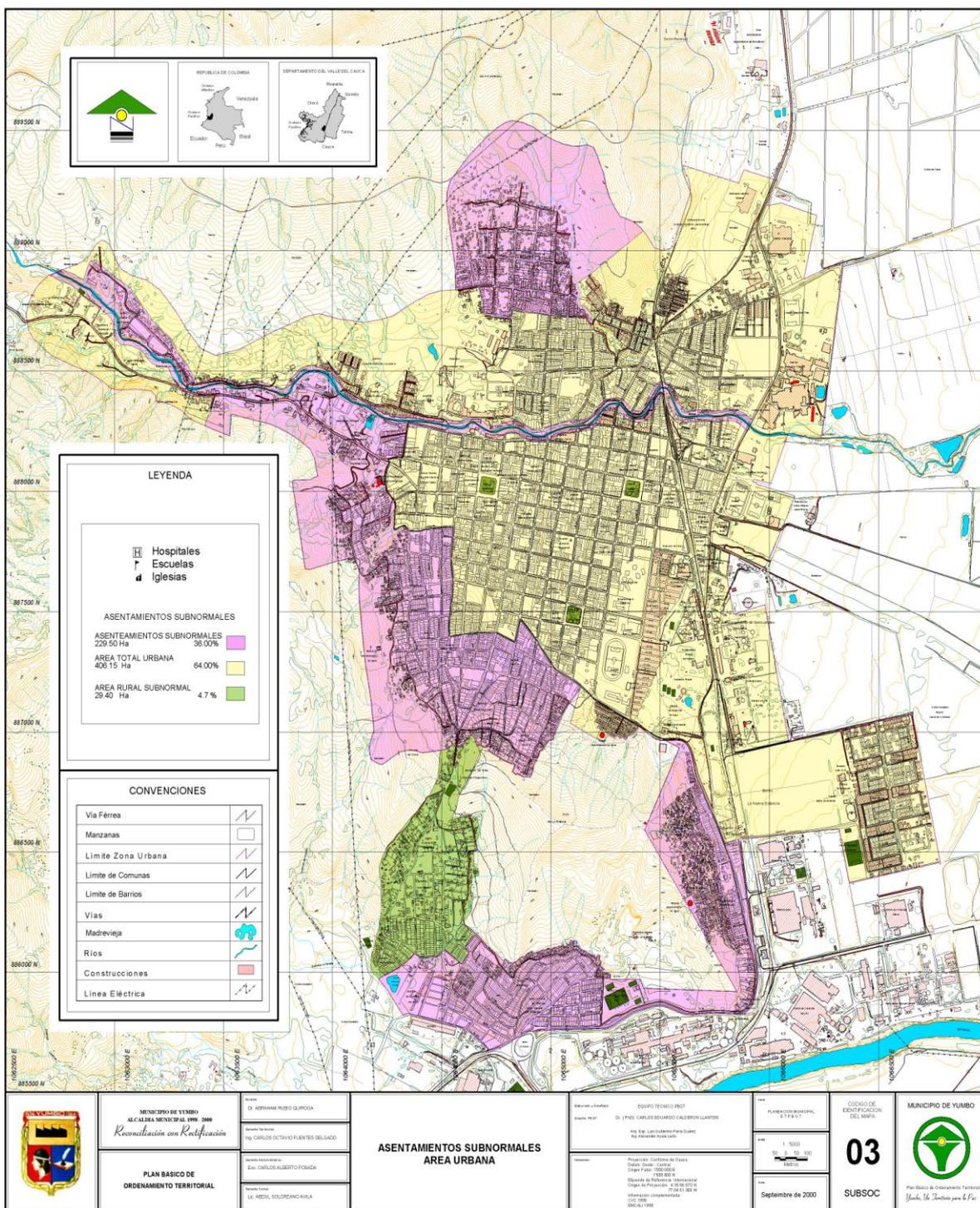
Fonte: Elaboração do autor

Anexo F – Mapa 3 localização geográfica do município de Yumbo



Fonte: Colômbia-município de Yumbo (2000)

Anexo G – Mapa 4 assentamentos subnormais no município de Yumbo



Fonte: Colômbia-município de Yumbo (2000)

Anexo H – Planos, programas e projetos propostos no PBOT de Yumbo

Nº	PLAN	Nº	PROGRAMA	Nº	PROYECTO
1.	REACTIVACION ECONOMICA "DISTRITO INDUSTRIAL"	1.1.	SEGURIDAD AGROALIMENTARIA BAJO FORMAS DE PRODUCCION SOLIDARIA	1.1.1.	INVESTIGACION, DESARROLLO Y TRANSFER. TECNOLOGICA
				1.1.2.	PRODUCCION Y GENERACION DE VALOR AGREGADO (IN SITU)
				1.1.3.	COMERCIALIZACION A TRAVES DE CENTROS DE ACOPIO (YUMBO, DAPA, SAN MARCOS)
		1.2.	PLAN ESPECIAL – FORTALECIMIENTO DE LA PLATAFORMA PRODUCTIVA Y MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD	1.2.1.	CENTRO LOGISTICO INTERNACIONAL
				1.2.2.	CENTRO INTEGRADO DE SERVICIOS AL SECTOR PRODUCTIVO
				1.2.3.	MULALO CENTRO TURISTICO CULTURAL
				1.2.4.	APALANCAMIENTO DEL SECTOR MICROEMPRESARIAL
				1.2.5.	APOYO AL SECTOR MINERO, BAJO FORMAS DE PROD.SOLIDARIA
				1.2.6.	OPTIMIZ. PLATAFORMA SERVICIOS PARA ELEVAR LOS NIVELES DE PRODUCT.Y COMPET
				1.2.7.	ZONA ESPECIAL PARA EL ALMACENAMIENTO DE HIDROCARBUROS
				1.2.8.	PARQUE Y PUERTO TURISTICO LAS CEIBAS
				2.	ESPACIO PUBLICO
2.1.2.	RECUPERACION DE LAS RIVERAS DEL RIO YUMBO – PARQUE LINEAL				
2.1.3.	RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO ZONA URBANA (PARQUES, PLAZAS, ETC.)				
2.1.4.	PARQUE LINEAL PANORAMA				
2.1.5.	PEATONALIZACION DE LA CARRERA 4				
2.1.6.	CENTRO CULTURAL COMUNA 2.				
3.	DESMARGINALIZACION URBANA Y RURAL	3.1.	PLAN PARCIAL – MEJORAMIENTO INTEGRAL ZONAS DE LADERA	3.1.1.	MEJORAMIENTO INTEGRAL BARRIOS ZONA DE LADERA URBANA.
				3.1.2.	SECTOR PANORAMA – INCORPORACION AL PERIMETRO URBANO.
		3.2.	REUBICACION POBLACION ASENTADA EN ZONAS DE ALTO RIESGO	3.2.1.	REUBICACION DE LOS ASENTAMIENTOS DE LA RIVERA DEL RIO YUMBO.
				3.2.2.	REUBICACION DE LOS ASENTAMIENTOS UBICADO EN LADERA : ZONA URBANA Y RURAL.
4.	EQUIPAMIENTO SOCIAL	4.1.	CULTURA Y EDUCACION	4.1.1.	ADQUISICION PREDIOS PARA AMPLIAC. DEL ESPACIO FISICO ESCUELA JUAN PABLO VI
				4.1.2.	CONSTRUC. Y PUESTA EN MARCHA MUSEO HISTORICO CULTURAL Y BIBLIOT. PUBLICA
				4.1.3.	PARQUE HISTORICO ARQUEOLOGICO Y CULTURAL COMUNA 4
				4.1.4.	CENTRO TURISTICO Y ARQUEOLOGICO "MONTANITAS".
		4.2.	RECREACION Y DEPORTE	4.2.1.	POLIDEPORTIVO COMUNA 4 – BARRIO GUACANDA
				4.2.2.	AMPLIACION ZONA DEPORTIVA IMBERTY
				4.3.1.	AMPLIACION DEL HOSPITAL "DE LA BUENA ESPERANZA"
5.	CRECIMIENTO URBANO Y SUBURBANO	5.1.	PLAN PARCIAL - AREAS DE EXPANSION	5.1.1.	PLAN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL 5500 VIVIENDAS ZONA ORIENTAL.
				5.1.2.	PLAN DE VIVIENDA 2500 VIVIENDA ESTADO 3 Y 4 ZONA NOROCCIDENTAL.
		5.2.	PLAN ESPECIAL - DESARROLLO DE AREAS SUBURBANAS	5.2.1.	ZONA NORTE: CORREDOR DE SERVICIOS DOBLE CALZADA VARIANTE YUMBO
				5.2.2.	CARRETERA ZONA SUR - PLAN DIRECTOR ARROYO HONDO – GUABINAS PARCELACION DE BAJA DENSIDAD
				5.2.3.	REGLAMENTACION SECTOR DAPA
		5.3.	VIVIENDA	5.3.1.	CIUDADELA CARLOS PIZARRO LEON GOMEZ
				5.4.	INFRAESTRUCTURA
		5.4.	INFRAESTRUCTURA	5.4.1.	EXTENSION DE REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO ZONA URBANA DE LADERA
				5.4.2.	EXTENSION DE REDES DE ACUEDUCTO ZONA RURAL
				5.4.3.	CONSTRUCCION DEL COLECTOR MARGEN DERECHA RIO YUMBO
				5.4.4.	CONSTRURCCION CANAL DE AGUAS LLUVIAS PERIMETRALES
				5.4.5.	CONSTRUCCION DE TERMINAL DE PASAJEROS INTER E INTRA MUNICIPALES
				5.5.1.	CONSTRUCCION VARIANTE PANORAMA
				5.5.2.	PAVIMENTACION VIAS RURALES
		5.5.3.	CIRCUNVALAR CIUDAD DE YUMBO		
5.5.4.	DOBLE CALZADA CARRETERA ANTIGUA CALI YUMBO				
5.5.5.	INTRGRACION METRO CALI – YUMBO				
5.5.6.	CONSTRUCCION CICLOVIA - RUTA ECOLOGICA				
5.5.7.	CONSTRUCCION CICLOVIA - RUTA INDUSTRIAL				
5.6.	PLAN PARCIAL - CABECERAS CORREGIMENTALES	5.6.1.	EN LAS DIEZ (10) CABECERAS CORREGIMENTALES		
5.7.	PLAN PARCIAL CENTRO DE YUMBO - RENOVACION Y REDEFINICION DE NORMAS	5.7.1.	REVISION DE NORMATIVIDAD URBANA		
6.	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	6.1.	PARTICIPACION CIUDADANA	6.1.1.	CREACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACION
				6.2.	MODERNIZACION INSTITUCIONAL
		6.3.	CONSTRUCCIONES PRIORITARIAS	6.2.1.	CREACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE ICAM
				6.2.2.	CONSOLIDACION DEL CENTRO DE PLANIFICACION E INFORMACION MUNICIPAL CIG
				6.3.1.	CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL
				6.3.2.	CENTRO DE RESOCIALIZACION
		6.3.3.	PLAZA DE MERCADO		
		6.3.4.	SEDE CUERPO DE BOMBEROS		
6.4.	CONSTITUCION DE EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA	6.4.1.	EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PUBLICOS		
		6.4.2.	EMPRESA MIXTA PARA EL MANEJO DEL ESPACIO PUBLICO		
7.	RECUPERACION, PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE	7.1.	PROTECCION RECURSOS HIDRICOS Y SANEAMIENTO AMBIENTAL	7.1.1.	COMPRA DE PREDIOS PARA RECUP. Y CONSERV. RECURSOS HIDRICOS DEL MUNICIPIO
				7.1.2.	REACTIVACION, REHABILITACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA P.T.A.R.
				7.1.3.	CONSTRUCCION Y PUESTA EN FUCIONAMIENTO DE LA P.T.A.R.I.
				7.1.4.	CONSTRUCCION Y PUESTA EN FUCIONAMIENTO DE LA P.D.A.R.
				7.1.5.	CONSTRUC. SISTEMA INDIVIDUAL DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUAL. ZONA RURAL
				7.1.6.	PARQUE ECOLOGICO "DAPA"
				7.1.7.	CONSTRUCCION RELLENO SANITARIO REGIONAL

Fonte: Colômbia-município de Yumbo (2001, art. 515)

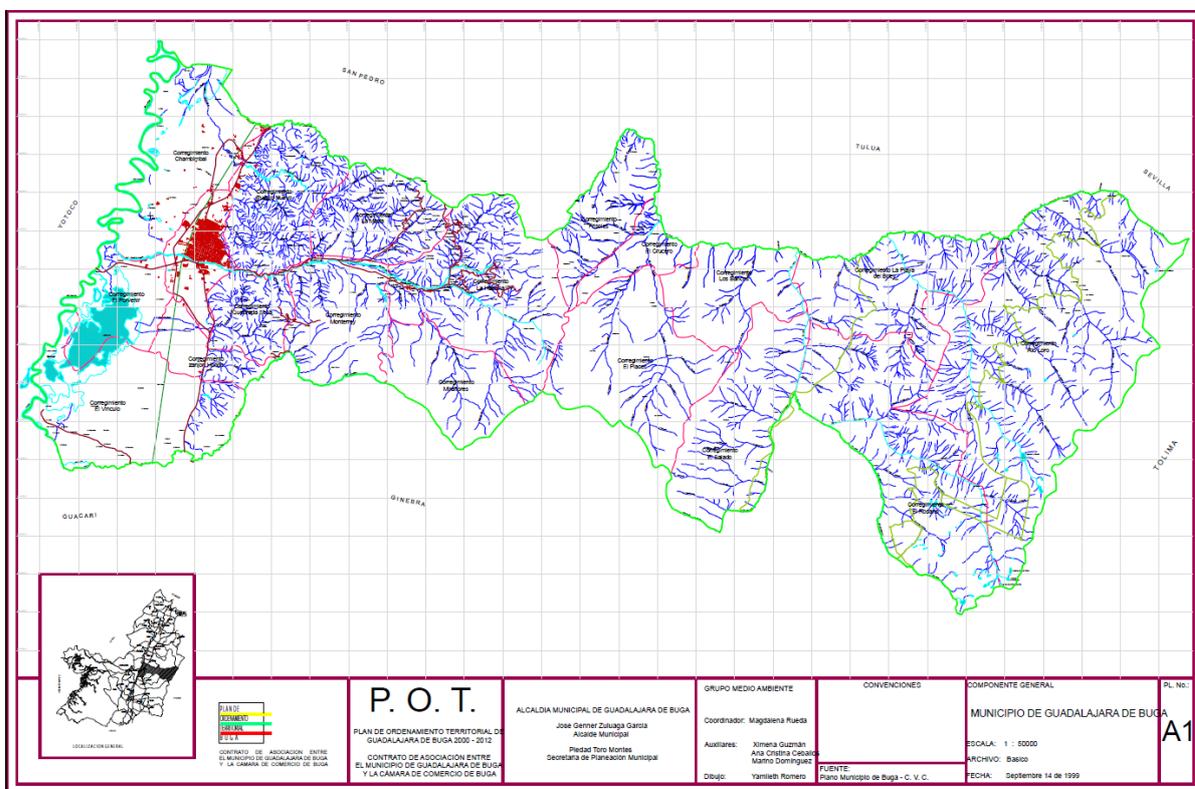
Anexo I – Valor aproximado dos planos e programas propostos no PBOT de Yumbo

(\$ MILLONES DE PESOS DE 1999)

Nº	PLANES - PROGRAMAS	PRE INVERSION	INVERSION	VALOR TOTAL	PARTIC. %
1.	REACTIVACION ECONOMICA "DISTRITO INDUSTRIAL"	3370	188130	191500	22.17
1.1	SEGURIDAD AGROALIMENTARIA BAJO FORMAS DE PROD. SOLIDARIA	320	12680	13000	
1.2	PLAN ESPECIAL - FORTALEC. DE LA PLATAFORMA PRODUCTIVA.	3050	175450	178500	
2.	ESPACIO PUBLICO	550	20550	21100	2.44
2.1	PLAN PARCIAL DE ESPAC. PUBLICO - RECUP. DEL ESPACIO PUBLICO EFEC.	550	20550	21100	
3.	DESMARGINALIZACION URBANA Y RURAL	660	51250	51910	6.01
3.1	PLAN PARCIAL - MEJORAMIENTO INTEG. BARRIOS ZONA DE LADERA URBANA.	310	17750	18060	
3.2	REUBICACION POBLACION ASENTADA EN ZONAS DE ALTO RIESGO	350	33500	33850	
4.	EQUIPAMIENTO SOCIAL	245	5150	5395	0.62
4.1	CULTURA Y EDUCACION	145	3100	3245	
4.2	RECREACION Y DEPORTE	50	550	600	
4.3	SALUD	50	1500	1550	
5.	CRECIMIENTO URBANO Y SUBURBANO	11370	468005	479375	55.52
5.1	PLAN PARCIAL - AREAS DE EXPANSION	3,550	134,250	137,800	
5.2	PLAN ESPECIAL - DESARROLLO DE AREAS SUBURBANAS	2,930	162,100	165,030	
5.3	VIVIENDA	50	3,450	3,500	
5.4	INFRAESTRUCTURA	2,130	17,820	19,950	
5.5	PLAN VIAL	2,515	149,850	152,365	
5.6	PLAN PARCIAL - CABECERAS CORREGIMENTALES	100	0	100	
5.7	PLAN PARCIAL CENTRO DE YUMBO - RENOVACION Y REDIFINICION DE NORMAS	95	535	630	
6.	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	890	10,740	11,620	1.35
6.1	PARTICIPACION CIUDADANA	50	300	350	
6.2	MODERNIZACION INSTITUCIONAL	60	940	1,000	
6.3	CONSTRUCCIONES PRIORITARIAS	570	7,100	7,670	
6.4	CONSTITUCION DE EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA.	200	2,400	2,600	
7.	RECUP., PROTEC. Y CONSERV. DE LOS RECURSOS AMBIENTALES	2,650	100,000	102,650	11.88
7.1	PROTECCION A LOS RECURSOS NATURALES	2,650	100,000	102,650	
VALOR TOTAL		19,725	843,825	863,550	100.00

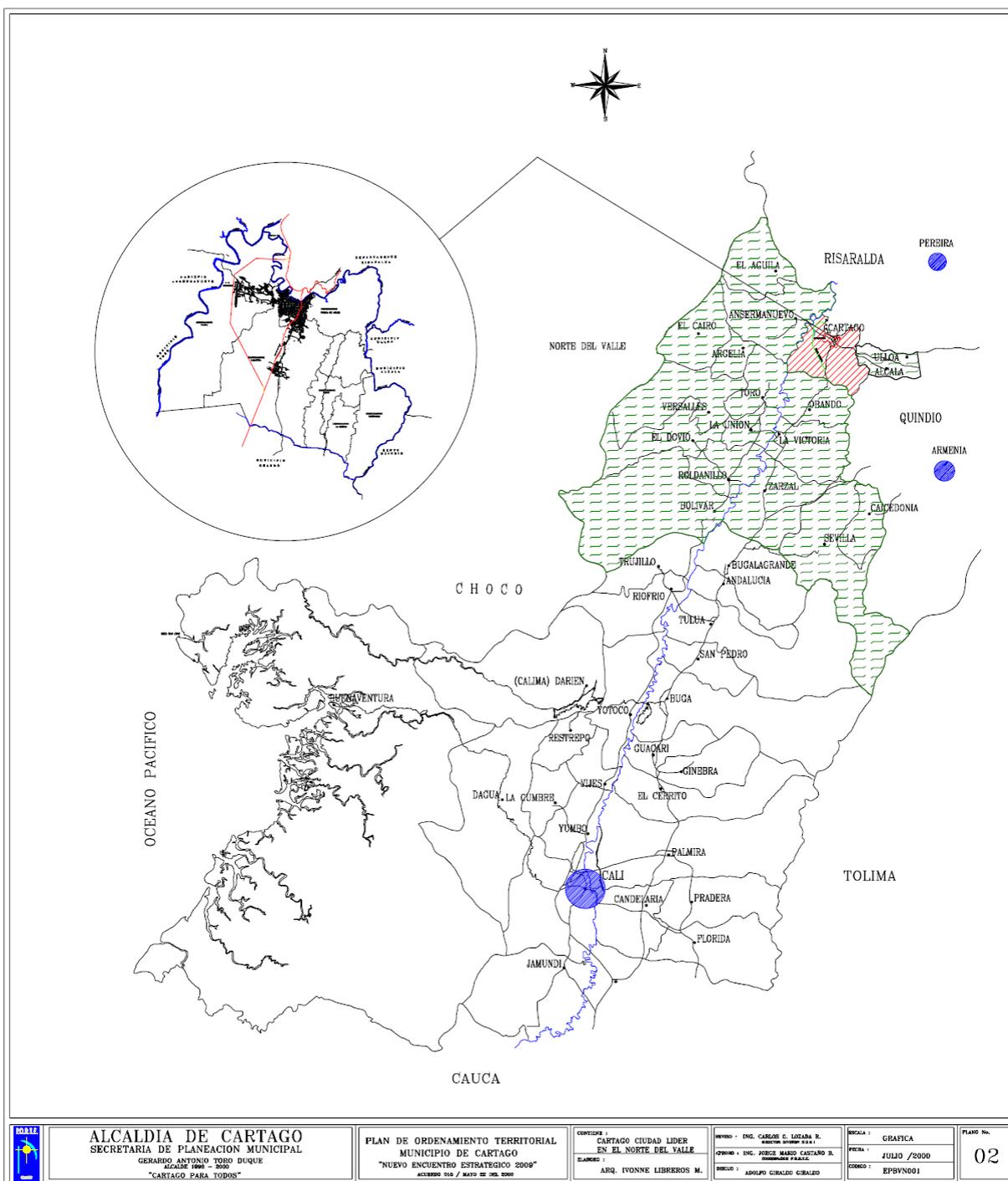
Fonte: Colômbia-município de Yumbo (2000, p.51)

Anexo J – Mapa 5 Localização geográfica do município de Buga



Fonte: Colômbia-município Guadalajara de Buga (2000a)

Anexo K – Mapa 6 Localização geográfica do município de Cartago



Fonte: Colômbia–Município de Cartago (2006)