

INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS E OS PAPÉIS DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO LOCAL

DEMOCRATIC INNOVATIONS IN BRAZIL: THE MUNICIPAL COUNCILS OF POLITICS AND THE ROLES OF CIVIL SOCIETY IN LOCAL GOVERNANCE

SÉRGIO SILVA BORGES

Universidade Federal da Bahia
sergioborges25@gmail.com

RESUMO. A Constituição do Brasil promulgada em 1988 (CF/1988) é considerada o marco definidor legal da redemocratização recente do país, pois reinstalou os direitos políticos suspensos durante o regime militar e promoveu o reconhecimento e a ampliação de direitos cidadãos até então inexistentes. A Carta Magna erigida sobre princípios democráticos e de cidadania também ocasionou profundas inovações institucionais, a exemplo da descentralização e da “autonomia” política, administrativa e “financeira” dos Estados e Municípios e, redefiniu os papéis da sociedade civil em sua relação com o Estado. A nova Constituição (CF/1988) representou a convergência de um projeto político democrático-participativo e garantiu a participação política como um direito constitucional legítimo, por meio de inovações democráticas de diálogo/mediação entre Estado e Sociedade Civil, como os Orçamentos Participativos e os espaços políticos-institucionais – Conselhos Municipais de Políticas. As inovações democráticas significaram o surgimento de novos agentes e novas instituições políticas. Desde então, houve um generalizado movimento de criação de Conselhos em todas as esferas de governo e no campo das várias políticas setoriais e de segmentos especiais. Tal movimento faz do cenário contemporâneo do país, um campo fértil para estudos empíricos que ofereçam pistas/indícios sobre o cumprimento ou não das expectativas democratizantes depositadas nesses espaços, o que é um dos objetivos deste trabalho. Os Conselhos são um dos principais agentes de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos e, portanto, espaços mais eficazes de negociação entre governos e a sociedade civil organizada no que tange à condução das políticas municipais. Nesse sentido, este estudo tem como foco analítico a institucionalização da participação cidadã, na condução das políticas públicas urbanas no município de Salvador, Bahia. Nele, estão algumas reflexões baseadas na análise sobre o fenômeno da participação nos processos de formulação e decisão a respeito de projetos, planos e programas de desenvolvimento urbano para o município. De modo mais específico avaliou-se como as administrações municipais têm se relacionado com os Conselhos setoriais de políticas urbanas e vice-versa. A partir do respaldo jurídico-normativo concedido tanto pela CF/1988 quanto pelo Estatuto da Cidade (2001) à participação popular nas questões de interesse público, analisaram-se as implicações desses marcos legais nas práticas políticas dos agentes sociais na esfera local. Em muitos dos estudos e reflexões dedicados aos conselhos verifica-se que a discussão espacial é negligenciada. Diante dessa constatação, também se chama a atenção para os fundamentos espaciais dos processos políticos e do fenômeno de participação social, que dizem respeito à base territorial de representação política dos diferentes e conflitantes interesses.

PALAVRAS-CHAVE. INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS, CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS, PARTICIPAÇÃO, JUSTIÇA SOCIOESPACIAL.

ABSTRACT. Brazil's Constitution was promulgated in 1988 (CF/1988) it is considered the defining landmark of the recent democratization of the country, because re-imposed political rights suspended during the military regime and promoted the recognition and expansion of citizens rights until then non-existent. The Magna Letter was built on a democratic principles and citizenship it was also caused deep institutional innovations, such as decentralization and “autonomy”, “financial and administrative policy” of States and municipalities, and redefined the roles of civil society and its relationship with the State. The new Constitution (CF/1988) represented the convergence of a democratic-participatory political project and ensured a political participation as a legitimate, constitutional law through democratic innovations of dialogue/mediation between the State and Civil Society, such as the participatory budgets and political-institutional spaces – municipal councils of politics. Democratic innovations meant the emergence of new actors and new political institutions. Since then, there has been a touted movement to create Councils in all spheres

of Government and in the field of the various political sectors and special segments, which makes contemporary scenario of the country a fertile field for empirical studies to provide clues/hints about compliance with democratic expectations or not deposited in these spaces, and that is one of the objectives of this work. The Councils are one of the main actors of innovation of the national political scene, because they represent legitimate spaces of expression of interests, conflict mediation and consensus building and, therefore, more effective spaces for negotiation between Governments and organized civil society which it concerns the conduct of municipal public politics. Accordingly, this study focuses on the analytical institutionalization of participation in the conduct of public urban politics in the city of Salvador, Bahia. In this article there are some reflections based on the analysis on the phenomenon of participation in the processes of formulation and decision-making on the projects, urban development plans and programmes for the city. It was assessed specifically as municipal administrations have been related to Councils sector of urban policies and vice versa. From the legal and normative support given by both CF/1988 and the Statute of the city (2001) popular participation in matters of public interest, it analyzed the implications of these political practices in sociopolitical practices of social agents at local sphere. In many studies dedicated to the boards and reflections it can be seen that the spatial discussion is neglected. Considering this fact, it also calls attention to the spatial foundations of political processes and the phenomenon of social participation that relate to the territorial basis of political representation of different and conflicting interests.

KEYWORDS. INSTITUTIONAL INNOVATIONS, MUNICIPAL COUNCILS OF POLITICS, PARTICIPATION, SOCIO-SPATIAL JUSTICE.

INTRODUÇÃO

Em texto intitulado como *Geographie, démocratie et participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement*¹ o geógrafo francês Michel Bussi (2001) acredita que há uma falta de interesse por parte dos geógrafos franceses para com a democracia e temas correlatos a ela, como o da participação.

Para o autor, há uma relação visceral entre democracia, Geografia e Política. A partir desse suposto, Bussi, no mesmo texto, defende uma aproximação entre a disciplina e as questões da democracia, isto é, a incorporação do debate teórico e da prática relacionada a essa forma de governo, à agenda da disciplina.

Bussi (2007a; 2007b) propõe uma *geografia da democracia*, que se aproxima em muito daquilo que Soyer e Bläser, 2009 denominam de uma *geografia da sociedade civil*. Tanto o geógrafo francês quanto o alemão estão de acordo quanto às implicações espaciais da intensa difusão/retomada da democracia pelo mundo a partir do final do século XX.

A partir do ano 1979 até 1990 diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil, passaram por um processo que ficou conhecido como *transição democrática*². A difusão da democracia significou a instauração de uma nova ordem política e, colocou em prática valores e condutas: voto/organização de eleições livres, descentralização, institucionalização de direitos cidadãos, proteção das liberdades individuais e dos direitos humanos, etc. (BUSSI, 2003; 2007b; WANIEZ *et. al*, 2003).

Essa mudança de regime representou a emergência de novos agentes políticos, alguns deles multiformes, transfronteiriços e multiescalares, como também uma transformação nas relações políticas e sociais e o estabelecimento de novas maneiras de o Estado e sociedade civil se relacionarem.

No Brasil, a redemocratização recente do país promoveu inovações institucionais em todas as esferas de governo, o que conferiu novos papéis à sociedade civil, no cenário político do país (RÜCKERT, 2005), pois essas inovações democráticas possibilitaram a passagem de uma “[...]”

¹ Geografia, democracia e participação: explicação de uma distância, argumentos para uma aproximação.

² Bussi (2003) defende que a Transição Democrática abriu um novo campo de estudo para os geógrafos.

lógica de dominação a uma lógica de negociação”³. (BUSSI, 2007a, s.p).

A institucionalização da participação política e o reconhecimento dos direitos cidadãos e da inclusão da sociedade civil nos círculos de poder, para a tomada de decisão quanto ao bem comum, se firmam como novas condutas sociais e práticas políticas, que visaram dar substância e legitimidade à democracia representativa brasileira.

A Constituição (CF/1988) instituiu a criação de uma estrutura participativa que permite a ação política institucionalizada, da sociedade civil, na definição das políticas públicas locais: orçamentos participativos, fóruns, conferências, planos diretores de desenvolvimento urbano (PDDU) e conselhos municipais de políticas .

Estes últimos, objeto de estudo deste trabalho, são desdobramentos de experiências colegiadas, de conselhos iniciados no contexto do regime militar brasileiro. Todavia, surgiram como uma grande novidade legal na presente Carta Constituinte de 1988. Configuram-se como espaços políticos-institucionais de participação social na gestão municipal, responsáveis por fiscalizar, propor e definir as políticas públicas nas arenas locais – os municípios.

Os Conselhos são um dos principais agentes de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços mais eficazes de negociação entre governos e sociedade civil organizada, no que tange à condução das políticas públicas municipais.

É vasta a literatura acadêmica produzida no âmbito nacional, nos últimos anos, sobre o paradigma participativo e as práticas desenvolvidas no Brasil. No entanto, a discussão espacial é negligenciada em grande parte dos trabalhos. Espaço, política e democracia se consubstanciam e são indissociáveis, o que permite afirmar que, o problema da participação social é, também, geográfico.

Observa-se que, em muitos estudos, as análises deixam escapar um problema real em relação à base territorial de representação dos discursos. Do mesmo modo, esquecem-se de que os conselhos, pelo menos alguns deles, são instrumentos de intervenção no espaço, na medida em que o exercício de representação dos diferentes e conflitantes interesses – em especial aqueles acenados pelas entidades, organizações sociais, sindicatos e pelo setor produtivo –, se revelam em disputas de poder que se materializam no território. Desse modo, grande parte das análises desenvolvidas por sociólogos ou cientistas sociais ou políticos peca por omitir a dimensão espacial dos processos políticos.

De modo geral, as reflexões se esquivam do fato de que as reivindicações, as demandas dos grupos de interesses são setorizadas e, em alguns casos, fragmentárias, uma vez que as ações, as práticas sociais, as vozes e o teor dos discursos estão alicerçados em diferentes lugares e territórios do espaço político. A relação entre democracia e escala também precisa ser explicitada. O recorte espacial, a dimensão territorial e o tamanho populacional são desconsiderados pela maioria dos estudiosos. Faltam estudos comparativos sobre a participação social em municípios de diferentes dimensões e com taxas de urbanização distintas, por exemplo.

Diante dessas ideias introdutórias, é importante destacar as implicações que o rearranjo nas estruturas políticas em voga no Estado brasileiro, pós Constituinte de 1988, caracterizado pelo fortalecimento das estruturas de gestão local, têm exercido sobre a organização dos espaços

³ Il ne s'agit pas ici de survaloriser le pouvoir des urnes mais de prendre conscience du passage d'une logique de domination à une logique de négociation. (BUSSI, 2007a, p.?, Tradução Livre).

políticos, em especial no que tange à garantia de direitos e o acesso a serviços públicos de qualidade e, portanto, à promoção de maior justiça socioespacial e de bem-estar social.

INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL: NOVOS AGENTES, NOVOS ESPAÇOS, NOVOS PROCESSOS POLÍTICOS

É fato que a Constituição Cidadã (1988) representou tanto em termos normativos quanto em termos práticos uma mudança radical nos processos de organização do território nacional. A Carta Magna ocasionou profundas inovações institucionais, a exemplo da descentralização e da “autonomia” política, administrativa e “financeira” dos Estados e municípios e, por sua vez, os reconheceu como entes federativos plenos. (RODRIGUES, 2014; CASTRO, 2010; 2003; FONSECA, 2010; BARBOSA, 2010; CATAIA; GALLI, 2008)

A CF/1988 consagrou um novo pacto social (RÜCKERT, 2005), isto é, refundou a relação clássica entre Estado e sociedade civil e, além disso, fortaleceu os novos recortes territoriais subnacionais e novos espaços de ação política, o que sem dúvida foi crucial para os processos de formulação de políticas públicas e de decisão governamental.

Em tese, ela significou a convergência de um projeto democrático-participativo que garantiu a participação política como um direito constitucional legítimo e redefiniu os papéis da sociedade civil e sua relação com o Estado na condução de determinadas políticas. Desde então, deu-se início a um processo de criação e institucionalização de uma arquitetura participativa em todas as esferas de governo, mas em especial nas escalas locais, a exemplo dos orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas.

A descentralização política-administrativa⁴ foi vista como uma necessidade fundamental para a redemocratização do país e, portanto, para a democratização de bens e serviços públicos e promoção de maior eficiência à gestão das políticas públicas locais, visto que o município passou a ser reconhecido como espaço político legítimo do conflito, do acordo, da cooperação e da negociação, arena capaz de promover uma proximidade entre governantes e governados, onde a população local teria melhores possibilidades e maior facilidade para dar visibilidade a suas demandas⁵.

Ocorre assim, a elevação da escala política local ao *status* de espaço da cidadania, uma vez que o município se tornou uma “[...] estrutura de gestão importante na definição de normas e implantação de políticas públicas nos recortes territoriais locais”. (RODRIGUES, 2014, p.160). O município é o ente territorial e a escala geográfica mais adequada à aplicação de determinadas tipologias de serviços públicos essenciais à realização da cidadania⁶.

De acordo com Castro (2003, p. 17), é uma escala na qual “[...] a atuação do poder público é mais visível, tanto em relação à disponibilidade do aparato institucional para a oferta de políticas públicas direcionadas para a população residente como em relação aos seus resultados”.

⁴ É importante perceber que a descentralização político-administrativa representou muito mais que a transferência de atribuições entre os entes federativos como lembra Barbosa (2010, p.4). A mudança na escala territorial de decisão e de ação governamental representou também a inclusão da participação social como requisito para a formulação, execução e gestão de políticas públicas e mais, assinala o “empoderamento cidadão pautado em uma gestão territorial de proximidade”.

⁵ “A luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores fez com que a descentralização se tornasse, para muitos, sinônimo de democracia” (RÜCKERT, 2005, p.86).

⁶ Cataia; Galli (2008, p.389) defendem que o município além de incorporar atribuições legislativas é responsável pela “materialização de direitos referentes ao exercício da cidadania, cabendo a ele tarefas essenciais de dinamização da vida de relações dos lugares”.

Na opinião de Barbosa (2010), a descentralização significou a realização da democratização em termos práticos e concretos, “[...] ou seja, substancializar a democracia na vida cotidiana [...]” É nesse sentido que, para o autor, a proposta de mudança democrática defendida pelos movimentos sociais e por partidos opositores ao regime militar tinha na esfera municipal o “[...] lócus privilegiado da ação pública e como garantia de atendimento das demandas sociais”. (BARBOSA, 2010, p. 3)

Em oposição à ideia exposta no parágrafo precedente, vale destacar que não há nenhuma relação entre descentralização e democracia (CASTRO, 2010). As afinidades criadas por alguns estudiosos entre os termos é fruto de uma confusão histórica e conceitual, que confunde a luta pela redemocratização com a luta pela descentralização fiscal e administrativa no país. (AFFONSO, 1995).

Os rearranjos nas estruturas políticas e espaciais promovidos pela Constituição/1988, com o fortalecimento das escalas decisórias locais, redesenhou o modo de concepção e formulação das políticas públicas, o que culminou em um processo de municipalização setorial e de segmentos especiais, assim como no fortalecimento das relações entre os diferentes níveis de governo e de articulação de escalas na formulação e implantação dessas políticas⁷.

Se a descentralização significou o mesmo que o rompimento com as estruturas de poder extremamente centralizadas e a redemocratização do Estado brasileiro e da sociedade civil, a Constituição /1988 definiu novas regras e estabeleceu canais institucionais de interlocução, bem como o princípio da participação como condição fundamental para transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo (CORTES, 2011).

A participação política se estabeleceu como princípio norteador para os processos decisórios, algo essencial para a consolidação da democracia no país. Desde então, em especial a partir década de 1990, há um movimento crescente de “formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, [...], entre outras formas de participação” (AVRITZER, 2011, p. 13).

Há de se concordar com Castro (2004, s.p), para quem:

[...] a descentralização tem fortalecido, mesmo se de forma bastante diferenciada e no geral ainda precária, a pluralidade dos atores sociais que participam da cena pública. Este processo vem propiciando o surgimento e o fortalecimento de instituições de participação da sociedade civil local e de cooperação interinstitucional, conferindo maior visibilidade aos marcos territoriais da participação e da cooperação.

Os espaços políticos de participação social – conselhos municipais de políticas⁸ – e a sociedade civil, por meio de organizações sociais, passaram a desempenhar um papel fundamental nos processos decisórios governamentais, na formulação das políticas públicas e, em alguns casos, na alocação de recursos públicos.

O contexto político brasileiro contemporâneo é campo fértil para iniciativas que põem em prática processos de construção coletiva de políticas públicas. Concorda-se, aqui, com Rodrigues (2014) para quem, em democracias, esses processos devem ter como alicerce a manifestação permanente da sociedade civil. Nesse debate, se inserem os canais e os recortes dos espaços da

⁷ No artigo intitulado como *Políticas Públicas e o Papel da Geografia* publicado na Revista da ANPEGE, v.7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011, Angelo Serpa discute com maior profundidade a questão da articulação de escalas e recortes espaciais na formulação e implementação de políticas públicas.

⁸ Os *Conselhos Municipais* são aqui defendidos como recursos de participação política a serviço da intervenção social na agenda pública e do controle da gestão local.

participação política.

Dessa maneira, é extremamente relevante refletir se e como as populações locais se apropriam das inovações institucionais participativas para organizar seus espaços políticos e se esses canais democráticos são favoráveis ao fortalecimento da democracia em escala local, isto é, se contribuem para a melhoria e democratização dos serviços públicos ofertados, o que significa, afinal, a promoção de maior justiça socioespacial.

CONSELHOS MUNICIPAIS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL

Nas seções anteriores, buscou-se deixar claro que na resistência ao regime autoritário instalado pelos militares no Brasil, a partir de um golpe de Estado, o movimento contrário ao governo militar gestou um projeto político democratizante do Estado e sociedade civil brasileira, que fez da participação política a principal bandeira e princípio fundamental para a promoção da redemocratização do país.

Na mesma sintonia com Gohn (2006), acredita-se que os conselhos municipais de políticas sejam dotados de um potencial de transformação política, desde que sejam efetivamente representativos das demandas sociais por políticas setoriais e de segmentos específicos. Se assim for, devem possuir a capacidade de imprimir um novo formato a essas políticas, pois estão relacionados aos processos de formulação e de tomada de decisões e, acrescenta-se, de controle e fiscalização.

É por compartilhar dessa perspectiva que se defendem os espaços participativos como uma via possível para romper com o padrão centralizador, tecnocrático, discricionário, corrupto e ineficiente de gestão das políticas públicas locais, que predomina em muito dos municípios brasileiros. Instituir e incluir a participação de entidades/organizações sociais representativas da sociedade civil nos círculos de decisão é de extrema relevância tanto para a organização quanto para a oferta e resultados das políticas públicas.

Promover a participação social no planejamento e gestão municipal é de suma importância para a efetiva democratização do acesso da população local às políticas públicas e, por sua vez, ao exercício pleno da cidadania já que, em tese, a inclusão dos cidadãos nos círculos de poder confere legitimidade aos processos decisórios e à implantação das decisões.

Os avanços jurídicos representados pela Constituição e outros instrumentos, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por si, só não promoverão mudança radical no cenário político do país e nem resolverão os históricos problemas estruturais e sociais, porém, a existência de uma legislação forte é de suma importância para a obtenção de conquistas em termos de justiça socioespacial.

Em trabalho recente, Magdaleno (2013) discute a relação visceral entre marcos legais – leis e regras sociais – e o território. Para o autor, a lei é um fator estruturador das práticas sociais e, ao mesmo tempo, é reflexo dessas práticas sociopolíticas.

Partilha-se da ideia de Souza (s.d, s.p) ao defender que a participação popular contribui sim para a eficiência das políticas públicas. Por meio dela é possível aumentar o controle da sociedade civil sobre os políticos profissionais, combater e enfraquecer as práticas clientelistas, romper com o monopólio decisório nas mãos das elites, reduzir as disparidades de infraestrutura, bem como

elevant o nível de consciência da população sobre seus direitos.

Na próxima subseção do presente ensaio, apresenta-se um diagnóstico acerca da institucionalização da participação social em Salvador (Bahia) e também se discute a importância de os residentes locais ocuparem os espaços participativos, levar suas aspirações e demandas, participando efetivamente dos processos de tomada de decisão como condição essencial de avançar nas conquistas em termos de justiça socioespacial.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR

O processo de institucionalização da participação da sociedade civil na administração municipal de Salvador, assim como em outros municípios do país, está vinculado às lutas e pressões de diversos movimentos sociais junto ao poder público local, como forma de romper com o padrão de administração centralizado e tecnocrático e estabelecer uma cultura cívica de participação política nos processos decisórios governamentais.

No ano de 1975 foi criado o primeiro Conselho Municipal de Políticas, o Condurb – Conselho de Desenvolvimento Urbano - de caráter consultivo, mas a institucionalização da participação social em Salvador só ganhou fôlego a partir de 1990, acredita-se que muito graças “à indução do governo federal que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à constituição desses fóruns, entre outros requisitos” (CORTES, 2011, p.79).

Embora as mobilizações sociais remontem à década de 1970, só a partir do ano de 1986 o discurso participativo e da descentralização passou a fazer parte da agenda do governo local, após a retomada de eleições livres para o executivo municipal das capitais em 1985. (FERNANDES, 2003).

Em resposta às demandas por participação social na gestão municipal, o governo de Salvador empreendeu um processo de regionalização administrativa do município, que consistiu, na prática, em dividir o território em administrações regionais compostas por “administradores e conselhos regionais de cidadãos, com poder de negociação junto ao Prefeito, no estabelecimento de prioridades de ação nos bairros, tais como obras de infraestrutura, habitação popular e prestação de serviços públicos” (FERNANDES, 2003, p. 146).

As Administrações Regionais tinham como objetivo promover a descentralização da estrutura administrativa e assim dar mais eficiência à execução dos projetos, obras e na oferta dos serviços públicos, como também criar mecanismos de participação popular, com vistas à institucionalização da participação social na administração municipal.

Passadas mais de duas décadas de promulgação da CF/1988 e do grande avanço jurídico-legal, que o conjunto de inovações institucionais significou para o país em termos de garantias da participação política, no planejamento e gestão de políticas públicas, a análise do fenômeno participativo em Salvador revela que, apesar de haver 36 Conselhos que integram a estrutura administrativa municipal, o processo de institucionalização da maioria deles se caracteriza ora por um movimento de ampliação da participação social, ora de refluxo de cerceamento da cidadania ativa.

Na contramão do que já ocorre, há anos, em alguns municípios brasileiros, em Salvador ainda não houve a implantação do Orçamento Participativo – importante arena de participação direta da

população na definição de demandas prioritárias para a aplicação do orçamento público municipal. Houve avanços nos últimos anos em determinadas políticas, mas o retrocesso e a timidez são as marcas mais expressivas das administrações que se sucederam.

Apesar de as Conferências temáticas serem uma realidade na capital baiana e dos avanços alcançados na criação de espaços participativos dedicados às políticas públicas e de segmentos especiais, a exemplo do Conselho de Assistência Social, Conselho do Idoso, Conselho da Pessoa com Deficiência, a inclusão da participação social na gestão das macropolíticas, a exemplo daquelas de desenvolvimento urbano, dão indícios de estagnação.

É estranho perceber que, a inclusão da participação popular e o acolhimento, pela gestão municipal, das demandas sociais são extremamente problemáticos e pouco relevantes, justo na área das políticas urbanas e de infraestrutura, setores mais problemáticos e deficientes em termos de oferta equitativa de serviços de qualidade à maior parte da população.

Município-sede da primeira Região Metropolitana da Bahia, Salvador apresenta graves problemas de infraestrutura, que se associam ao caótico processo de urbanização – suburbanização – pelo qual passou nos últimos anos, como: sobrecarga de infraestrutura instalada, déficit habitacional, submoradias, periferação, favelização, precária mobilidade e acessibilidade urbana, déficit de equipamentos e de oferta de serviços públicos em bairros periféricos (SERPA, 2007). Processo esse, que comprometeu o gozo pleno dos direitos de uma grande parte dos residentes locais.

O déficit de infraestrutura e os diversos problemas urbanos entre outros fatores negativos, que afetam o município, são reveladores do quão distante os moradores soteropolitanos têm vivido do ideário de realização da reforma urbana, por meio de uma ampla participação popular, preconizada tanto pela Constituição quanto pelo Estatuto da Cidade.

Em 2001, depois de onze anos em tramitação, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade –, responsável por regulamentar o capítulo da CF/1988 dedicado à política urbana (artigos 182 e 183). O Estatuto da Cidade além de completar o respaldo jurídico do texto constituinte (SOUZA, s.d, s/a)⁹, introduz uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos (ROLNIK, 2001).

O Estatuto da Cidade reúne um conjunto de instrumentos urbanísticos e dispositivos legais dedicados ao estabelecimento da política urbana na esfera municipal e ao cumprimento dos princípios estabelecidos no artigo 182 da Constituição, que diz respeito ao desenvolvimento da “função social da propriedade” e das “funções sociais da cidade”.

Direito à cidade e reforma urbana figuram, desde então, como novas perspectivas em uma linha que tem por horizonte a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (LABINUR, 2014, s.p). O Estatuto incorporou o princípio da participação popular no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico dos municípios, como fundamental para a consagração de uma vida urbana digna para todos os cidadãos.

Audiências públicas, plebiscitos, referendos, implantação de orçamentos participativos, conselhos municipais de desenvolvimento urbano e planos diretores participativos aparecem como algumas das arenas de participação popular nos processos decisórios, controle e fiscalização das políticas públicas urbanas.

⁹ Documento *online* disponível em: <http://www.geografia.ufrj.br/nuped/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf>

Em Salvador, apesar da relevância conferida pelo Estatuto da Cidade à participação popular no planejamento e na gestão das políticas públicas urbanas, aquele que deveria ser o principal espaço participativo – o Conselho de Desenvolvimento Urbano (Condurb) – para negociação entre a sociedade civil organizada e a administração municipal sobre as questões de interesse público, encena aquilo que Souza (s.d, s.p) denomina de uma *participação fraca* ou *pseudo-participação*.

Vale lembra que o Condurb foi criado em 1975, em contexto ditatorial, o que se refletiu em seu caráter *consultivo* e nas competências que não vão além de *sugerir, recomendar, assessorar, opinar e aconselhar*. Apesar de o contexto contemporâneo do país ser o de consolidação do paradigma participativo, em Salvador o modelo instituído há mais de três décadas persiste nas estruturas administrativas dos governos pós-redemocratização.

Embora após a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, instituída com o Ministério das Cidades, no ano de 2003, tenha realizado conferências municipais, com maior regularidade, o desempenho das mesmas atribuições pelo Condurb, desde sua criação se revela um contrassenso para a institucionalização de uma gestão municipal verdadeiramente democrática.

No cenário político municipal contemporâneo, o tom e a cor dados à condução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento urbano da metrópole soteropolitana são o da racionalidade administrativa tecnocrática, é o que se permite afirmar com base na recusa da prefeitura em dar posse aos conselheiros e instalar o Conselho da Cidade.

O Conselho Municipal de Salvador foi eleito na 5ª Conferência da Cidade realizada em 2013 – como previsto no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município – e possui caráter *deliberativo*. O fato é que a atual administração municipal (2012-2016) questiona a legalidade do poder deliberativo do Conselho, pois o considera inconstitucional¹⁰.

O posicionamento da prefeitura demonstra o jeito nada progressista de governar, do Partido Democrata ao considerar que a participação popular na condução das políticas públicas usurpa o direito inalienável atribuído aos representantes governistas (dos poderes executivo e legislativo) de dirigir, administrar e tomar decisões sem interferências.

Ainda no campo das políticas urbanas, o Conselho Municipal de Transportes, criado em 1996, só foi reativado em 2013, e o Conselho Municipal de Meio Ambiente criado em 1986, foi reinstalado agora, em 2014. Desde 2011 ambos tiveram suas atividades suspensas, após o Ministério Público Estadual mover uma ação de inconstitucionalidade sobre a Lei de Uso e Ordenamento do Solo (Louos) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), ambos aprovados pelo legislativo municipal.

Em 2013 o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA) decidiu a favor da ação do Ministério Público e considerou inconstitucionais os dois instrumentos. O poder judiciário considerou que não houve efetiva participação popular (conforme prevê obrigatoriamente o Artigo 2º, do Estatuto da Cidade) nos processos de formulação e decisão sobre projetos, planos e programas de desenvolvimento urbano para o município (SERPA 2014), o que exigiria profundas mudanças nos instrumentos urbanísticos.

¹⁰ Em entrevista ao veículo de comunicação Bahia Notícias o até então secretário municipal de urbanismo e transportes – José Aleluia – declarou que o caráter deliberativo do Conselho poderá travar as políticas de desenvolvimento urbano para o município. Conferir reportagem completa em: <http://www.bahianoticias.com.br/noticia/138084-poder-deliberativo-de-conselho-da-cidade-e-inconstitucional-e-pode-travar-salvador-diz-aleluia.html>

A judicialização dessa questão revela a falta de transparência e legitimidade nos processos decisórios da administração municipal e um cenário político muito adverso à participação cidadã. Tal fato aponta na direção contrária do que aponta Castro (2004) sobre a existência de maior participação política nos grandes e mais urbanizados municípios do país, detentores de maior densidade demográfica¹¹.

Um balanço que se fez sobre a dinâmica de interação entre sociedade civil organizada e governo local em Salvador, a partir das concepções de interação propostas por Azevedo (2001), revelou que o fenômeno da participação em Salvador se situa no plano da *Participação Restrita*¹² – participação na escala micro –, em oposição a uma *Participação Ampliada*¹³ – participação na escala macro. Desse modo, os moradores de Salvador têm pela frente o grande desafio de alterar a cultura político-administrativa conservadora no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país republicano democrático fundamentado nos direitos cidadãos que estão assegurados pela Constituição Federal de 1988. A garantia de direitos e de alguns meios para o exercício da cidadania representa um grande avanço jurídico-normativo para a formulação de políticas públicas democráticas.

Torna-se importante frisar que, a lei por si só não promoverá a efetivação de maior igualdade e justiça socioespacial para todos os residentes. É igualmente necessário haver uma elevação do grau de organização e mobilização da sociedade civil, no sentido de romper com a herança cultural, política e administrativa conservadora, assistencialista, mandatária e centralizadora que ainda persiste em Salvador.

A sociedade civil local tem o desafio permanente de (re)instituir um projeto municipal de democratização de decisões governamentais. A superação da apatia política, o resgate do ideal de transformação social, a formação de uma nova consciência democrática e a recriação de uma cultura política participativa se impõem ao aprimoramento da prática conselheirista e a efetividade da participação social.

Por tudo isso, é preciso assinalar que esses desafios são os combustíveis para o rompimento do padrão tecnoburocrático e a aversão dos governos locais à incorporação da participação da sociedade civil, nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas.

¹¹ Salvador é o terceiro maior município do país em número total de população, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, primeiro e segundo lugares respectivamente. Do total de 2.675.656 da população residente em Salvador, 2.674.923 habita a sede municipal, o que corresponde em percentagem a 99,97 % da população, e indica que Salvador é um município urbano que abriga a terceira maior metrópole do país.

¹² “Denominamos de ‘participação restrita ou instrumental’ uma modalidade de participação constituída, quase que exclusivamente, por movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos de transporte, de uma região, demandas por serviços de saúde, educação etc.), cujo objetivo é o de obter do Estado melhorias socioeconômicas. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a produção de ‘bens coletivos’ de natureza negociável (urbanização de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico), nas quais não estão em jogo questões de “princípios” ou de valores como no caso dos movimentos sociais clássicos” (AZEVEDO, 2001, p. 4).

¹³ “Outra modalidade de envolvimento comunitário que denominamos de ‘participação ampliada’ atrai, além das organizações reivindicativas acima mencionadas, os ‘movimentos sociais clássicos’. Do ponto de vista sociológico, esses movimentos podem ser definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade” (AZEVEDO, 2001, p. 5).

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto A.; Silva, Pedro Luiz Barros. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Pedro Luiz Barros Silva. (Org.). *A federação em perspectivas: ensaios selecionados*. 1.ed.São Paulo: FUNDAP, 1995, v. 1, p. 57-75.
- AVRITZER, L. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7 (372 p.).
- AZEVEDO, S. Participação, ação coletiva e conselhos setoriais: O caso da região metropolitana de Belo Horizonte. In: *XXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS*, 2001, Caxambu - MG. XXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2001.
- BARBOSA, J. Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. *Scripta Nova*. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociais. vol XIV, n. 331 (51), 1, 2010.
- BLÄSER, R. SOYEZ, D. Organisations non-gouvernementales transnationales et géographie – perspectives d’outre-Rhin. *Annales de Géographie*, v. 4, n.668, 2009.
- BUSSI, Michel. Géographie, démocratie et participation: explication d’une distance, arguments pour un rapprochement. *Géocarrefour*, 76 (3), 2001. p. 265-272. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_1627-4873_2001_num_76_3_2564>. Acessado em 19 de Junho de 2012.
- _____. Pour une approche comparative des élections. *Espace, populations, sociétés*, v.3, n.1, 2003. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos_0755-7809_2003_num_21_3_2095>. Acessado em 15 de Julho de 2014.
- _____. Pour une géographie de la démocratie. *L’Espace Politique*, v. 1, n. 1, 2007a. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/index243.html>>. Acesso em: 29 de Junho de 2014.
- _____. Repenser les territoires ensemble: une inflexion paradigmatique pour la géographie politique? *L’Espace Politique*, v. 3, n. 3, 2007b. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/648>>. Acessado em 29 de Junho de 2014.
- CASTRO, I.E. de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 299 p.
- _____. O município brasileiro em debate. Algumas questões sobre diferenças territoriais e participação - Publicação em Site do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/inacastro_o_municipio_em_debate.pdf>. Acessado em 29 de Junho de 2014.
- _____. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, v.18, n.36, 2003.
- CATAIA, M; GALLI, T. Batalioti. As Políticas municipais no contexto da federação brasileira: o caso de rearranjo das fronteiras em Holambra (SP). *Geografia, Rio Claro*, v. 33, p. 389-401, set./dez. 2008.
- CORTES, S. M. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios Brasileiros. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. p. 77-86.
- LABINUR – Laboratório de Investigações Urbanas. *Estatuto da Cidade – Par Compreender*. FEC – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, UNICAMP, São Paulo. Disponível em: <http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html>. Acessado em: 15 de Julho de 2014.

- FERNANDES, A. SÉRGIO A. A Trajetória de Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador: Escolhas Políticas e Processo Decisório. *O&S. Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 10, n.27, p. 141-160, 2003.
- FONSECA, A. A. M *et al.* Gênese e dinâmica do município de Luis Eduardo Magalhães/Bahia. In: FONSECA, Antonio Angelo Martins da; BRITO, Cristóvão; LÉDA, Renato Leone Miranda. (Org.). *Dinâmica da Reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia*. 1ed. Salvador: JM Gráfica e Editora Ltda, 2010, v. 1, p. 121-154.
- GOHN, M. G. M. Conselhos gestores e gestão Pública. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, p. 5-11, 2006.
- MAGDALENO, F. S. Lei e território em democracias político-representativas. In: CASTRO, I.E. *et al.* **Espaços da Democracia**: para a agenda da geografia política contemporânea. 1ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 360 p. 2013.
- RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.
- RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *Geosp*, São Paulo, v. 17, p. 79-94, 2005.
- ROLKIK, R. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça social. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, *Pólis*, 2001. Xxp. (*Cadernos Pólis*, 4).
- SERPA, A. S. P. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: o exemplo de Salvador. *GeoTextos*, vol.3, n.1 e 2, p. 31-46, 2007.
- _____. Falta de transparência e judicialização. *Jornal A Tarde*, Salvador-Bahia, p. A3 - A3, 28 fev. 2014.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A cidade, o seu Estatuto e a sua gestão “democrática”*. Disponível em: <<http://www.geografia.ufrj.br/nuped/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf>> . Acesso em: 03 de Julho de 2014.
- WANIEZ, Philippe *et al.* Du local au national, la consolidation démocratique au Brésil. *Espace, populations, sociétés*, v.3, n.1, 2003. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos_0755-7809_2003_num_21_3_2102>. Acessado em:15 de Julho de 2014.