UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR

A EFETIVIDADE PARTICIPATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Salvador
2015

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR

A EFETIVIDADE PARTICIPATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Profª. Drª Débora de Lima Nunes Sales.

Salvador
2015

FICHA CATALOGRÁFICA
(Elaborada pelo sistema de Bibliotecas da UNIFACS, Laureate International Universities)

Oliveira Junior, João Pereira

A efetividade participativa dos conselhos gestores de políticas públicas: um estudo sobre o Conselho Estadual das Cidades da Bahia. / João Pereira Oliveira Júnior. – Salvador, 2015.
147 f. : il.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Profª. Drª Débora de Lima Nunes Sales.

1. Desenvolvimento urbano. 2. 3. Conselhos - Políticas públicas. 3. Democracia. I. Sales, Débora de Lima Nunes, orient. II. Título.

CDD: 338.9

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR

A EFETIVIDADE PARTICIPATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, à seguinte banca examinadora:

Débora de Lima Nunes Sales – Orientadora _____
Doutora em Urbanismo – Université de Paris XII - França
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Ana Licks Almeida Silva _____
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Alcides dos Santos Caldas _____
Doutor em Geografia – Universidade de Santiago de Compostela – Espanha
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Ordep José Trindade Serra _____
Doutor em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Doutor Edvaldo Machado Boaventura _____
Doutor Administração Educacional – Pensilvânia/EUA
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Salvador, 7de agosto de 2015.

A todos os cidadãos brasileiros, homens e mulheres, que acreditam nos princípios democráticos e se dedicam às práticas participativas com o intuito de promover a cidadania.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial meus filhos: João Otávio e Pedro Henrique e à Rebeca Viana pelo carinho e apoio. À Professora Débora Nunes, orientadora extremamente competente, exigente, prestativa e, acima de tudo, uma amiga pela qual sempre terei apreço.

Ao Núcleo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo suporte financeiro tão fundamental no cumprimento das atividades deste estudo.

À Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, sobretudo a Maria do Carmo Barreto, pela gentileza, receptividade e atenção na obtenção dos documentos e acesso às reuniões do Conselho.

E, por fim, aos conselheiros do CONCIDADES que se mostraram receptivos, atenciosos e dispostos a colaborar.

[...] Uma sociedade democrática é uma relação entre cidadãos e cidadãs. É aquela que se constrói da sociedade para o Estado, de baixo para cima, que estimula e se fundamenta na autonomia, independência, diversidade de pontos de vista e, sobretudo, na ética – conjunto de valores ligados à defesa da vida e ao modo como as pessoas se relacionam, respeitando as diferenças, mas defendendo a igualdade de acesso aos bens coletivos.

Democracia serve para todos ou não serve para nada.

Só a participação cidadã é capaz de mudar o país.

Herbert de Souza (1995).

RESUMO

Esta tese consiste na análise do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (CONCIDADES-BA), enquanto instrumento de participação nas políticas públicas estaduais de desenvolvimento urbano. Primeiramente, a pesquisa buscou evidenciar as principais fundamentações teóricas acerca dos princípios democráticos e da participação cidadã, expondo as distintas abordagens presentes na literatura especializada sobre o tema. Em seguida, este estudo procurou mostrar os instrumentos de participação herdados da Constituição de 1988. Depois trouxemos relatos de experiências institucionais e de mobilização social em torno da participação. Na sequência promovemos uma abordagem descritiva e crítica do CONCIDADES-BA. Esta pesquisa tem um perfil quanti-qualitativa de caráter participante e exploratório, baseada no método etnográfico, delineado a partir de consultas em fontes secundárias e complementadas por informações primárias fundamentadas na análise das atas, na observação participante das reuniões do Conselho e na aplicação de questionário junto aos conselheiros. Quanto ao referencial teórico, tratamos a temática da efetividade da participação através dos autores: Elenaldo Teixeira e suas categorias analíticas da efetividade participativa: Representativa, Paridade e Exequibilidade e Sheri Arnstein com o conceito de escala de participação, bem como a experiência/conceito dos Novos Coletivos Cidadãos abordados por Débora Nunes e Ivan Maltcheff. Com base neste aporte teórico, fizemos o cruzamento desses conceitos e hipóteses com os resultados obtidos empiricamente com a pesquisa de campo. Concluímos sugerindo uma readequação no processo de participação na formulação e acompanhamento de políticas públicas no campo do desenvolvimento urbano no estado da Bahia.

Palavras-chave: Conselho Estadual das Cidades. Democracia. Participação. Efetividade. Desenvolvimento Urbano.

ABSTRACT

This thesis is the analysis of the State Council of Bahia Cities (CONCIDADES-BA) as an instrument of participation in state public policies of urban development. First, the research sought to highlight the main theoretical foundations on democratic principles and citizen participation, exposing the different approaches in the literature on the subject. Then this study sought to show the inherited share instruments of the Constitution of 1988. After we brought reports of institutional experience and social mobilization around participation. Following promote a descriptive approach and CONCIDADES-BA's criticism. This research has a quantitative and qualitative profile of participant and exploratory based on ethnographic method outlined from consultations on secondary sources and complemented by primary information based on the analysis of the minutes, the participant observation of Council meetings and a questionnaire together with the advisors. As for the theoretical treat the issue of effectiveness of participation by the authors: Elenaldo Teixeira with analytical categories of participatory effectiveness: Representative, Parity and feasibility and Sheri Arnstein with concept of scale of participation, as well as the experience / concept of the New collective Citizens approached by Deborah Nunes and Ivan Maltcheff. Based on this theoretical framework we made the crossing of these concepts and hypotheses to the results empirically with field research. We conclude suggesting a readjustment in the process of participation in the formulation and monitoring of public policies in the field of urban development in the state of Bahia.

Keywords: State Council of Cities. Democracy. Participation. Effectiveness. Urban Development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil socioeconômico dos(as) Conselheiros(as) 111
Tabela 2 - Segmento de representação no Conselho 112
Tabela 3 - Visão dos membros sobre a composição do Conselho 113
Tabela 4 - Interesse prioritário do(a) Conselheiro(a) 114
Tabela 5 - Comportamento do Conselheiro(a) diante da base e de seu segmento 114
Tabela 6 - Influência da atuação do Conselho em outros espaços 115
Tabela 7 - Natureza dos assuntos de pauta 116
Tabela 8 - Compreensão dos assuntos tratados no Conselho 117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Membro do Conselho que estabelece os pontos de pauta nas reuniões (%) 118

Gráfico 2 - Decisões do Conselho implementadas pelo Estado (%) 119

Gráfico 3 - Capacidade de autonomia do Conselho (%) 120

Gráfico 4 - Papel do Conselho na resolução dos problemas do setor de desenvolvimento urbano (%) 121

Gráfico 5 - Quais as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho (%) 122

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA/CONCEITUAL: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE 21

2.1 A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA LIBERAL (REPRESENTATIVA ELITISTA) 21

2.1.1 Democracia liberal (capitalismo) versus socialismo real (comunismo): herança do pós-segunda guerra 27

2.1.2 A crise da democracia liberal 29

2.2 A EMERGÊNCIA E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO 32

2.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ALTERNATIVA AO MODELO DE DEMOCRACIA LIBERAL 37

2.4 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: UM MODELO HÍBRIDO 42

2.5 O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DEMOCRÁTICO: SIGNIFICADOS E CONCEITOS 44

2.6 A FRAGILIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO PARTICIPATIVO 50

2.7 CONCEITOS DE EFETIVIDADE DE EFETIVIDADE PARTICIPATIVA 53

3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL PÓS-DITADURA E A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES 55

3.1 A RETOMADA DA DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E AS MUDANÇAS NOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL PÓS-DITADURA 55

3.2 O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NO PROCESSO PARTICIPATIVO 61

3.3 DOS CONSELHOS POPULARES AOS CONSELHOS GESTORES: A INTERAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E O PODER INSTITUCIONAL 64

3.3.1 A experiência dos Conselhos populares criados pela sociedade como espaços autônomos 65

3.3.2 Os Conselhos de gestão: A participação institucionalizada na elaboração e gestão das políticas públicas 67

4 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS NOVAS EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE PARTICIPAÇÃO 78

4.1 PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANO NO BRASIL: DESDE O SURGIMENTO ATÉ OS DIAS ATUAIS 78

4.2 O CONSELHO DAS CIDADES ENQUANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO 82

4.4 O EXEMPLO DO FÓRUM A CIDADE TAMBÉM É NOSSA 89

5 ORIGEM E TRAJETÓRIA DO CONCIDADES-BA 93

5.1 O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES ENQUANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO 93

5.2 O CONCIDADES EM FUNCIONAMENTO 94

5.2.1 Deliberações no CONCIDADES/BA (2007/2009) 95

5.2.2 Recortes de Registros das Atividades da Câmara Técnica de Habitação – CTH / 2008 e 2009 97

5.2.3 Recortes de Registros das Atividades da Câmara Técnica de Saneamento- 2008/2009 99

5.2.4 Recortes da Câmara Técnica de Mobilidade/PGTU- 2008/2009 101

5.2.5 Balanço da SEDUR sobre as atividades do CONCIDADES-Ba 102

5.2.6 Observação participativa da pauta do CONCIDADES-BA: Critérios para seleção dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) 104

5.2.7 Pesquisa empírica sobre a efetividade participativa do CONCIDADES-BA 108

5.2.8 Análise da pesquisa empírica sobre a efetividade participativa do CONCIDADES-BA 110

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 125

REFERÊNCIAS 134

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO 140

APÊNDICE B - RELATÓRIO DE ESTÁGIO DO DOUTORAMENTO NA UNIVERSIDADE TRÁS-OS-MONTES E ATO DOURO (UTAD) 144

1 INTRODUÇÃO

Esta tese se propõe a analisar o Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES-BA), vinculado ao estado da Bahia, instância de cunho participativo com intuito de acompanhar, fiscalizar e formular políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, no período de 2007 a 2013. Vamos problematizar a efetividade do processo participativo dessa instância através do conceito de participação cidadã e as categorias analíticas da efetividade participativa: representatividade, paridade e exequibilidade de Elenaldo Teixeira (2000) e na perspectiva participativa dos chamados Novos Coletivos Cidadãos abordados por Débora Nunes e Ivan Maltcheff (2014). Além disso, ainda como suporte teórico/metodológico, iremos utilizar a escala de participação de Sherry Arnstein (2002) para aferir o nível de participação do referido Conselho. Este estudo está inserido no âmbito do surgimento e atuação dos Conselhos Gestores de participação e formulação de políticas públicas.

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o Conselho Estadual das Cidades do Estado da Bahia (CONCIDADES) enquanto dispositivo legal de participação. A escolha dessa instância participativa se deveu em razão da sua importância no desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento urbano, bem como, por conta da minha militância nessa área e também pela sua contribuição enquanto instrumento concreto de controle social, no sentido da democratização das estruturas de poder público. Além disso, pelo caráter deliberativo, ainda que formal, e grau de institucionalização, o CONCIDADES constitui-se, potencialmente, como mecanismo de participação com possibilidade de modificar as relações entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento das práticas de políticas públicas.

O Conselho foi criado pela lei nº 10.704 de 12 de novembro de 2007, formado por 61 membros titulares e igual número de suplentes, com uma reunião bimestral que ocorre em prédio situado na 5ª Avenida, Centro Administrativo da Bahia - CAB, Salvador-Bahia. O CONCIDADES foi instituído, em caráter permanente, como órgão deliberativo do Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano e integrado à estrutura da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Na Bahia, destaca-se como um dos Conselhos mais atuante e institucionalizado no que tange às suas funções.

Os Conselhos de gestão participativa surgem no contexto da redemocratização nos anos pós-Ditadura. Dentre as suas principais competências, estão às definições das prioridades de Desenvolvimento Urbano; o estabelecimento das diretrizes do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social; Plano Estadual de Saneamento; Plano Estadual de Gestão Territorial e Plano Estadual de Mobilidade Urbana; acompanhamento, avaliação e fiscalização das atividades/programas da SEDUR e elaboração do seu Regimento Interno.

Tanto a sua criação, quanto a sua instância de atuação serão problematizadas neste trabalho, no sentido de auferirmos a sua efetiva participação e, ao mesmo tempo, atentarmos às novas dinâmicas sociais de participação que têm surgido nos últimos anos, tais como os Novos Coletivos Cidadãos. Esse movimento que surgiu na cidade de Lyon na França, em 2008, hoje alcança diversos países entre eles o Brasil. Portanto, é o desafio ao qual este trabalho busca empreender esforços de investigação com os olhos de quem vivenciou a experiência do CONCIDADES-BA, na qualidade de conselheiro, representando segmentos da sociedade civil.

Diferentemente de outros instrumentos de participação como plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e as próprias eleições que, sem dúvida, possuem grande importância política no aprofundamento democrático, os Conselhos gestores se constituem como arranjos institucionais inovadores, pois abrem a possibilidade de que os cidadãos participem intensamente e de forma mais frequente, no desenvolvimento da democracia brasileira. Isto é, esses espaços deliberativos, autônomos e de caráter permanente implicam na reconfiguração das práticas democráticas, não somente pela legitimidade política e competências legais que engendram, como também pela natureza cotidiana das suas ações e possibilidade de aproximação entre interesses sociais e esferas de decisão.

Além do mais, os Conselhos podem atingir a radicalização da partilha do poder (TATAGIBA, 2002), ou seja, alcançar a democratização do processo decisório de aplicação dos recursos públicos e formulação das políticas sociais, justamente pela sua capacidade institucional de deliberação. Este trabalho, então, verifica a efetividade das expectativas e possibilidades apontadas pelos Conselhos gestores a partir do CONCIDADES.

A partir dos anos 1970, vários países em desenvolvimento, também chamados de países do Sul, passaram por processos de democratização que resultaram, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2005). Esse modelo democrático que propõe a associação efetiva entre participação e política busca estabelecer espaços públicos de discussão e deliberação capazes de atribuir um novo sentido ao desenvolvimento das práticas democráticas, isto é, a constituição de um novo modo de fazer política, através de instrumentos participativos e arenas de interação entre cidadãos e Estado.

Assim, a retomada e extensão da democracia, que começou no sul da Europa nos anos 1970/80 com o final das ditaduras principalmente em Portugal, Grécia e Espanha e atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo, a América Latina, incluindo o Brasil, trouxe uma proposta de ressignificação do modelo democrático e buscou transformar as práticas dominantes hegemônicas, inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo assim, uma ampliação do significado da cidadania. Dentre essas ações, destacamos a ideia do Conselho gestor de participação.

Tendo em vista a análise acima e a importância atribuída aos Conselhos de gestão, a partir da descentralização das políticas públicas, notadamente com a promulgação da Constituição do Brasil de 1988, bem como a extrema relevância de suas funções para a ampliação das práticas democráticas na relação estado-sociedade, tem-se como problema de pesquisa a seguinte questão: Em que medida o Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES) demonstrou efetividade participativa na formulação e acompanhamento das políticas de Desenvolvimento Urbano?

Em relação ao problema apresentado, acredita-se que os entraves quanto à efetividade participativa do CONCIDADES se dá primeiramente a partir da limitação da interferência da sociedade civil na participação institucional, a qual tem desdobramentos nos seguintes aspectos: 1 Concentração Política – processo decisório do poder público, ancorado no dirigente governamental. O CONCIDADES, apesar de legalmente deliberativo, não define as políticas urbanas por conta de uma cultura política de concentração de poder nas mãos dos dirigentes públicos; 2

Precariedade Institucional – a estrutura institucional do Conselho não garante a exequibilidade das decisões tomadas de forma colegiada. A arquitetura das estruturas institucionais no Conselho não favorece a expressão das chamadas forças emergentes da sociedade civil. Além disso, os diversos segmentos da sociedade não têm o apoio técnico devido, na decodificação da linguagem técnico-jurídica bem como, não têm amparo em relação a falta de disponibilização de tempo dos conselheiros para se dedicar às atividades do CONCIDADES, entre outros fatores, para exercer de forma plena a participação. Também nesse item listo a falta de formação e de informação dos conselheiros sobre a política de desenvolvimento urbano; 3 Sub-Representação Social – relacionado ao corporativismo e a sub-representação das entidades da sociedade civil, o que cria uma oligarquização dos representantes do segmento social, em que poucos líderes acumulam posições-chave e mandatos no Conselho.

Para discutir essas hipóteses, utilizo as categorias analíticas formadas a partir da abordagem da efetividade participativa do autor Elenaldo Teixeira (2000), quais sejam: Paridade – representa a composição plural entre sociedade e estado e a capacidade de influência do conjunto dos segmentos atuantes, os sujeitos do processo de participação; Representatividade – os conselheiros devem ser portadores de legitimidade diante dos segmentos ao qual representam e entre os sujeitos da participação na formulação de políticas públicas; e Exequibilidade – é a capacidade de tomar decisões e de formular políticas públicas e, acima de tudo, a implementação dessas deliberações.

A partir dos anos 1980, a busca pela ampliação democrática no Brasil representou muito mais que uma simples oposição ao regime autoritário das décadas anteriores. O movimento da sociedade brasileira pela implantação das práticas democráticas transformou as relações entre sociedade civil e Estado no que se refere ao fazer política. Dessa forma, os arranjos participativos institucionalmente estabelecidos e a descentralização das políticas públicas significaram uma nova forma de conceber a democracia.

Sendo assim, é notória a extrema importância de se investigar os Conselhos de gestão como esferas públicas, em que governo e cidadãos interagem para discutir e deliberar sobre políticas públicas. Esses instrumentos de participação podem permitir, portanto, além de uma melhor formulação dos programas e ações, o

estabelecimento das prioridades do setor para atender às necessidades e diversidades locais. Além disso, têm potencial de um maior controle e acompanhamento das práticas governamentais pelos cidadãos. Este estudo ainda se justifica pelo papel fundamental que os conselhos gestores têm na análise desse modelo de democracia participativa. Isso porque, é através desses fóruns públicos que a participação dos diversos segmentos sociais se estabeleceu de forma mais direta e frequente na política brasileira.

Outro aspecto relevante é a carência de estudos sobre a efetividade dos conselhos de gestão na Bahia, apesar da crescente participação e articulação da sociedade civil nos processos decisórios nas últimas décadas. Fato que aumenta a relevância da pesquisa, visto que já existem vários estudos em outras regiões do país, como no Sul e Sudeste, com o propósito de mapear, analisar e interpretar essas instituições, enquanto instrumentos de participação para o desenvolvimento da democracia participativa.

Por fim, esta tese indica algumas recomendações e colabora com o aprofundamento de estudos acerca da relação entre poder público estadual, organizações e cidadãos na construção de um processo democrático mais abrangente e a efetividade das experiências em curso, a partir do caso em análise.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a efetividade participativa do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (CONCIDADES-BA) na fiscalização e formulação das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano desse estado. Como o CONCIDADES-BA consiste no objeto de estudo desta pesquisa e se pretende examinar a sua atuação têm-se os seguintes objetivos específicos: verificar em que medida a estrutura e a lógica de funcionamento do CONCIDADES-BA colaboram com a efetividade do CONCIDADES-BA; analisar a influência do CONCIDADES-BA na formulação de políticas públicas na área do desenvolvimento urbano; identificar os limites e possibilidades dos membros do CONCIDADES-BA e seus segmentos na efetividade dessa instância.

A metodologia adotada por esta pesquisa tem um perfil quanti-qualitativa de caráter participante e exploratória, delineada a partir de consultas em fontes secundárias e complementadas por informações primárias, a partir da análise documental, a exemplo das atas das reuniões. Além disso, essas informações foram coletadas a partir da observação participante das reuniões do Conselho, nas quais

apliquei a abordagem etnográfica (GEERTZ, 1989) e na aplicação de questionário junto aos conselheiros. O recorte empírico é a análise da efetividade do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (CONCIDADES-BA), no período de 2007 a 2013.

O conceito de efetividade participativa está lastreado pelas categorias de paridade, exequibilidade e representatividade do autor Elenaldo Teixeira (2000), e pela autora Sheri Arnstein (2002), a qual afirma que uma verdadeira participação implica um elevado grau de empoderamento do público e uma direta influência nos processos de decisão. Segundo essa autora, o empoderamento envolve uma evolução que vai da intervenção nos debates, aquisição de competências práticas, consolidação de consciência crítica e crescente influência nas decisões. Para analisar os resultados da pesquisa empírica, as primeiras categorias acima mencionadas foram cruzadas em uma matriz analítica com as seguintes categorias contextuais/hipóteses: Concentração Política, Precariedade Institucional e Sub-Representação Social.

Esta pesquisa é de caráter participante que é a metodologia que procura incentivar o desenvolvimento autônomo a partir das bases e se caracteriza pelo envolvimento, ao contrário dos princípios da pesquisa empírica clássica que prega o distanciamento. Essa opção é reforçada pelo fato do pesquisador ser militante da reforma urbana e integrante licenciado do CONCIDADES-BA. A pesquisa é quanti-qualitativa, porque utiliza dados numéricos, percentuais, mas é fundamentalmente qualitativa.

Nesse sentido, Kelinger (1980) afirma que se a pesquisa influencia a prática, podemos dizer que a metodologia influencia fortemente a pesquisa. Assim, a pesquisa de campo do presente estudo aconteceu entre os meses de março a junho de 2013. Durante esse período, pretendeu-se verificar o CONCIDADES-BA, enquanto mecanismo de participação cidadã. A metodologia constituiu-se em três técnicas de pesquisa com o intuito de avaliar a efetividade participativa do CONCIDADES-BA na formulação das políticas do setor.

A primeira ferramenta metodológica adotada foi à análise documental dos registros oficiais do Conselho, ou seja, o estudo aprofundado das atas dessa instituição com o objetivo de categorizar a participação, levando em consideração o caráter das decisões registradas nas reuniões, tanto ordinárias quanto extraordinárias do CONCIDADES. Além disso, nos quatro meses dedicados à

pesquisa de campo, houve acompanhamento presencial, através de observação participante de todas as plenárias realizadas, o que permitiu compreender as etapas e trâmites legais de funcionamento do Conselho, como também a conduta dos conselheiros e a lógica constitutiva do processo participativo. É importante informar que também fui conselheiro nesse período. Por fim, o terceiro e último método empregado, aplicação de questionário, consistiu na obtenção do perfil dos representantes e o funcionamento do CONCIDADES-BA, a sua relação com o estado, a sociedade e as práticas decisórias. Para essa etapa, tivemos 43 conselheiros, entre 30 titulares e 13 suplentes, que preencheram voluntariamente, constituindo uma amostragem de um universo de 61 conselheiros titulares e igual número de suplentes. A amostra é o subconjunto do universo ou população, por meio do qual se estimam as características desse universo ou população.

É muito frequente trabalhar com amostra em pesquisa social. O tipo de amostra escolhida neste trabalho foi por acessibilidade ou por conveniência mais adequada ao estudo exploratório e qualitativo. Nesse sentido, utilizamos uma das reuniões ordinárias do conselho para que voluntariamente os conselheiros pudessem preencher o questionário.

O questionário é uma técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são apresentadas para as pessoas com o intuito de obter dados: conhecimento, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, temores, etc. As respostas a essas questões é que mostraram os dados pretendidos sobre população pesquisada, testando hipóteses construídas durante o planejamento da pesquisa (KELINGER, 1980). No capítulo dedicado aos resultados, abordamos de forma mais específica à configuração do referido questionário.

Do ponto de vista de sua estrutura, esta tese é composta por esta introdução, mais quatro capítulos e uma última seção conclusiva, assim organizados: na introdução, apresentamos os pressupostos da pesquisa: contextualização, definição do objeto de estudo, problema de pesquisa, hipóteses, justificativa e objetivos, além dos recursos metodológicos desta tese. No segundo capítulo, são expostas as diferentes abordagens teóricas da democracia e também abordamos o contexto histórico da participação e o conceito de efetividade. Inicialmente, discutem-se os conceitos e concepções relacionados à teoria democrática hegemônica ou concepção liberal (elitista), evidenciando as condições, contextos históricos e

limitações desse modelo que restringe a participação dos cidadãos. Logo depois, é constituída uma análise política dos processos de democratização que surgiram, em meados dos anos 1970, em prol da expansão dos princípios de cidadania e do aprofundamento democrático, especialmente, a partir das ações dos movimentos sociais. Por fim, apresenta-se uma concepção alternativa ao elitismo democrático, ou seja, a democracia participativa que combina o sistema representativo tradicional com os arranjos institucionais de participação próprios desse modelo e, em seguida, abordamos o conceito de efetividade.

Já o terceiro capítulo trata do processo de redemocratização ocorrido no Brasil, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, contra o regime ditatorial e a favor do restabelecimento da democracia e ampliação das práticas participativas. Além disso, esse capítulo aponta as implicações e inovações institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988, delineando as novas formas de participação, principalmente os conselhos gestores de políticas públicas.

No capítulo quarto, abordamos o papel dos movimentos sociais no processo participativo. Nesse capítulo conheceremos também a experiência participativa dos Novos Coletivos Cidadãos. No APÊNDICE conheceremos a experiência participativa na área de desenvolvimento urbano em Portugal, onde desenvolvi um estágio de Bolsa Sanduíche, pesquisando sobre processos participativos.

No capítulo quinto, por sua vez, é feita uma ampla caracterização do CONCIDADES, objeto de estudo desta pesquisa, considerando suas fundamentações legais, aspectos relacionados à composição, ou seja, princípio da paridade, diversidade e natureza das competências, como também questões referentes ao funcionamento e estrutura interna. Nesse capítulo estão presentes também os dados empíricos, ou seja, análise das atas, observação participante e aplicação de questionário, sendo seguida pela exposição e avaliação dos resultados da pesquisa de campo à luz das categorias de análise sobre a efetividade abordada desde o capítulo introdutório.

No capítulo de conclusão, retomam-se as considerações teóricas confrontadas ao longo dos capítulos para cruzá-las aos dados obtidos, a fim de responder ao problema de pesquisa, expondo os resultados e as análises decorrentes dos mesmos. Por fim, são indicadas algumas sugestões para elaboração de novos estudos com base nas reflexões alcançadas.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA/CONCEITUAL: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE

Nesse capítulo, faremos uma contextualização de caráter histórico e conceitual da democracia em seus vários matizes até alcançarmos a democracia participativa. Em seguida, discutiremos a participação e os conceitos de efetividade. Esse esforço é fundamental para dar conta do desafio colocado por esta tese que visa problematizar a efetividade participativa do CONCIDADES-BA.

2.1 A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA LIBERAL (REPRESENTATIVA ELITISTA)

Antes de discutir a efetividade do processo participativo no âmbito do CONCIDADES, precisamos compreender o substrato do qual ela emerge, a democracia. Na sua abordagem histórica, devemos iniciar com a democracia liberal. A forma liberal de organização do Estado surgiu em oposição ao Estado absolutista, no bojo do processo de expansão do capitalismo. Os princípios liberais foram se consolidando à medida que foram sendo constituídos modelos republicanos e parlamentares de organização do poder político. Além disso, a expansão do processo de mercantilização capitalista reforçou as ideias do liberalismo[1] que se legitimou com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Com a consolidação do capitalismo como modo de produção, a democracia, no início do século XX, deixa de ser uma ameaça[2] à ordem estabelecida e afirma-se como regime político. Sem dúvida, o século XX foi efetivamente um século marcado por intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa se centrava em

---

[1] Utilizamos aqui o termo “liberalismo” enquanto produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa aparecida com a revolução industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social. Consagra, além disso, a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente, elevado a um dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura (VIEIRA, 2004).

[2] Até o século XIX, e por muitos séculos, a democracia foi considerada perigosa, e por isso, indesejada. A sua ameaça consistia em atribuir o poder de governar àqueles que se encontravam em piores condições para fazê-lo: a grande massa da população, iletrada, ignorante e social e politicamente inferior (WILLIAMS, 1976, p. 82; MACPHERSON, 1972 apud SANTOS; AVRITZER, 2005).

dois aspectos: na primeira metade do século, em relação à desejabilidade da democracia, enquanto lógica política, e, no pós-Segunda Guerra Mundial, em torno das condições estruturais para sua consolidação, compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo. Se, por um lado, a democracia foi aceita como forma de governo, por outro, a proposta democrática que se afirmou como hegemônica[3], ao final das duas guerras mundiais, implicou uma restrição das formas ampliadas de participação e soberania popular em função de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SCHUMPETER, 1961).

Dessa forma, nasce a concepção elitista de democracia, modelo elitista ou democracia liberal, que tem como autor paradigmático Joseph Schumpeter (1961) no texto que intitulado *Capitalismo, socialismo e democracia*. Na segunda metade do século XX, o modelo elitista passa a vigorar e relaciona-se à resposta dada a três questões fundamentais, a saber: a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Primeiramente, ao tratar da relação entre procedimento e forma, Schumpeter (1961) faz a seguinte indagação: é possível que o povo governe? Para esse autor, é impossível que o povo governe, se a soberania popular for entendida como a formação e determinação da vontade geral. Ou seja: "para tornar o conceito de democracia útil, é necessário separá-lo da busca da ideia de bem comum e transformá-lo em um processo de escolha dos corpos governantes" (SCHUMPETER, 1942 apud AVRITZER, 2005). Seguindo o raciocínio desse autor, poderíamos dizer, então, que nesse período a ideia de democracia está mais vinculada com a noção de eficiência na tomada de decisões e com a governabilidade do que com a efetiva participação dos cidadãos na gestão pública.

Nessa linha, Schumpeter (1961) considera o processo democrático como "um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma". Dessa forma, percebe-se que há uma

---

[3] A concepção de hegemonia, aqui utilizada, fundamenta-se no conceito de Gramsci que a define como um processo oriundo da sociedade civil através do qual uma parte da classe dominante exerce controle, por meio de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da elite. Tal concepção, do mesmo modo, considera as tentativas da classe dominante em usar da sua capacidade política para reproduzir sua visão de mundo (de forma abrangente e universal), como também para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. Aqui, é válido ressaltar que a hegemonia não é vista como uma força coesiva, mas sim plena de contradições e sujeita aos conflitos.

preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão e com o método para a formação de governos, ou seja, o modelo elitista busca identificar a democracia com as regras do processo eleitoral. Em outras palavras, a teoria elitista de democracia schumpeteriana concebe o processo democrático com “realismo”, aceitando que os indivíduos são portadores de interesses egoístas e que, em sua maioria, são incapazes de participar na tomada das decisões da agenda política. Portanto, o pensamento Schumpeteriano, que configurou a democracia na metade do século passado, não traz luz para a temática da efetiva participação, mas ajuda a entender a trajetória da democracia e as resistências atuais ao processo participativo. A partir de uma visão crítica do pensamento de Schumpeter, outros autores, como Santos e Avritzer (2005), afirmam que a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 46).

Nesse modelo de democracia liberal (elitista) a participação dos cidadãos se restringe a escolher líderes que devem decidir e governar, ou seja, há um compromisso entre elites e aceitação passiva da sociedade, criando assim, o que poderíamos chamar de democracia de baixa intensidade. Caracteriza-se, assim uma democracia de caráter representativo que em si se mostra limitada na perspectiva da efetiva participação. Segundo Teixeira (2002), o realismo elitista, ao negar a competência do cidadão comum, vai de encontro aos aspectos considerados centrais no conceito de democracia, como: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão.

A utilização da burocracia e o seu caráter supostamente indispensável no centro das discussões da teoria democrática foi o segundo aspecto na consolidação da concepção hegemônica da democracia. A emergência de formas complexas de administração estatal levou à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno, conforme Avritzer (2005). A exemplo da grande expansão das questões que se tornaram políticas, como saúde, educação, previdência social, entre outras, servindo de motivo pelo qual ocorreu a

desapropriação do controle dos indivíduos. Nessa linha de raciocínio, de acordo com a perspectiva weberiana, a qual constitui parte da concepção hegemônica de democracia, uma burocracia especializada estaria mais preparada que o cidadão comum para lidar com essas questões (AVRITZER, 2005). Devemos ainda dizer que no decorrer da segunda metade do século XX, as discussões a respeito da complexidade e da inevitabilidade da burocracia foram ganhando força na mesma proporção que as funções do Estado cresciam com a instituição do *welfare state*, sobretudo, nos países da Europa ocidental e nórdica.

Logo, nesse contexto, percebe-se que a participação do cidadão, através dos mecanismos de exercício da soberania, nas questões públicas é substituída pela decisão técnica da burocracia estatal, sendo que, os partidos políticos detêm o controle político da burocracia, e o único momento de intervenção dos cidadãos é o voto. Em outro sentido, em relação à ideia anterior, Bobbio (2000) justifica a incorporação dos princípios burocráticos na teoria democrática utilizando o seguinte argumento: Na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planificada aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos, especialistas, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado. [...] Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer (BOBBIO, 2000, p. 46).

Constitutivo também da concepção hegemônica da democracia, o terceiro elemento é o entendimento de que a representatividade é a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. Segundo Schumpeter, somente em comunidades pequenas e primitivas os indivíduos participam de todos os deveres da legislação e da administração (SCHUMPETER, 1961).

Nesse sentido, a teoria elitista da democracia justifica a representação com base na questão da autorização. Existem dois argumentos que sustentam a autorização: o consenso dos representantes, a partir de uma teoria racional da política – mecanismo racional de autorização, e a capacidade da representação de expressar as distribuições das opiniões no âmbito da sociedade. O primeiro

argumento surge em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio aos modelos de democracia direta (AVRITZER, 2005). O segundo argumento procura mostrar que toda assembleia representativa é capaz de expressar as ideias dominantes do eleitorado.

Esse argumento fez com que a teoria elitista da democracia focasse no papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (SANTOS; AVRITZER, 2005). Além disso, devemos lembrar que no período entre guerras, a corrente liberal, ao tratar do vínculo entre democracia e racionalidade, argumentou contra a possibilidade da participação racional na política. Seguindo esse argumento, a sociedade de massas desfaz a combinação entre a democracia e a participação política, pois, de acordo com essa abordagem, a participação ampliada não leva à ampliação dos atores e das questões envolvidas na esfera política, mas sim, à pressão irracional das massas sobre o sistema político, conforme Avritzer (2005). Dessa forma, depreendem-se aqui as dificuldades e resistências históricas em favor da cultura da participação política.

A abordagem schumpeteriana limita o papel do povo ao de produtor de governos, ou seja, à instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que estaria mais apto para governar. Logo, nesse sistema de representação, os cidadãos possuem uma única função política, a saber, condição de árbitros das disputas entre as classes mais abastadas. Trata-se, portanto, de uma visão elitista que concebe o governo das elites como uma utilidade social necessária para o funcionamento da democracia. Nesse contexto, não há espaço para o compartilhamento da decisão política via participação do conjunto da sociedade.

A restrição à participação política e à tomada de decisão nas mãos das elites, com base no argumento da suposta irracionalidade política da sociedade de massas, garantiria que os valores culturais não compartilhados pelos cidadãos comuns seriam preservados, e que as instituições políticas, incumbidas representativamente da formação da vontade geral, não sofreriam os efeitos nocivos desse tipo de organização social.

Logo, entende-se que para a concepção hegemônica de democracia, há uma irracionalidade das formas de participação das massas e, dessa forma, a preservação dos valores democráticos foi tornada dependente do insulamento das

elites no exercício do poder político com relação àqueles que não estariam aptos aos processos deliberativos da vida pública.

Além do seu caráter restritivo à participação social ampliada na política, a democracia liberal também se caracteriza por firma-se na sociedade capitalista, isto é, por ter seus princípios consolidados sob a lógica da sociedade competitiva, na qual o mercado é caracterizado como avaliador das reais capacidades. Assim, a ideia de democracia que forma a base da democracia liberal se relaciona com a noção de igualdade de oportunidades, e não com a igualdade real na sociedade. A combinação entre democracia e capitalismo, segundo Milani (2006), é de fato conflituosa, uma vez que a primeira inclui politicamente os cidadãos, e a segunda exclui aqueles que se mostram não competitivos.

Em uma sociedade na qual predominam as ordens da burguesia e do capitalismo, a “cidadania” se revela indispensável à continuidade das desigualdades sociais, uma vez que significa a liberdade humana somente pelo fato dos cidadãos terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos, mesmo que haja grandes restrições à participação política típicas do modelo representativo elitista. Então, nesse cenário, não há necessidade de investir em arranjos institucionais participativos, como conselho de gestão. As sociedades capitalistas, com destaque para os países centrais, estabeleceram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal, com a qual buscaram estabilizar ou minimizar a relação tensa entre os princípios democráticos e a lógica de funcionamento do sistema de produção capitalista. Segundo Santos e Avritzer (2005), essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela própria limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 59). Assim, esses autores nos mostram a dimensão ideológica e do conteúdo de classe embutido na ideia de democracia na sua versão liberal.

Trata-se, portanto, de um modelo elitista e utilitarista em que a democracia passa a ser um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias e direcionadas à reprodução socioeconômica, a partir dos próprios princípios e entendimentos da concepção liberal, construindo um cenário em que, de fato, só

participam as elites políticas, seja por meio dos partidos ou através dos cargos públicos. No entanto, o pós-guerra mundial vai trazer um novo elemento que é a expansão da experiência de governos socialistas, o qual será melhor analisado na próxima seção.

2.1.1 Democracia liberal (capitalismo) versus socialismo real (comunismo): herança do pós-segunda guerra

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, emergiu o bloco socialista liderado pela União Soviética (URSS). Nesses países o comando da política ficou a cargo de um grupo dirigente que exerceu o poder através do chamado centralismo democrático. A União Soviética Socialista polarizou com os Estados Unidos (EUA) capitalista uma disputa ideológica num período que durou aproximadamente 45 anos que ficou conhecido como Guerra Fria. A lógica da construção do socialismo, no contexto da Guerra Fria, serviu de justificativa para os soviéticos a não adoção de um aparato institucional de participação da sociedade civil para evitar manobras dos setores reacionários, ficando a gestão pública e política a cargo da vanguarda do partido comunista.

Como citado anteriormente, em termos políticos, a democracia, ainda que numa feição liberal, se estabeleceu como regime de governo na maioria dos países, sobretudo, ocidentais, durante a segunda metade do século XX. Sob o comando dos EUA, o capitalismo entrava em uma nova fase de expansão – os anos dourados (1950-1973) - com a qual se buscava a reestruturação econômica dos países afetados pela guerra (Plano Marshall) e o estabelecimento das condições políticas para a formação definitiva da supremacia americana contra o comunismo e a URSS. Entretanto, em função do fortalecimento da URSS em várias partes da Europa e em outros espaços ainda maiores fora deste continente, o “socialismo realmente existente”[4] se firmava, nesses locais, como sistema político alternativo à lógica do capital e sob a ideologia comunista. No entanto, se a abordagem da democracia era limitada e obedecia à lógica da acumulação de capital, por sua vez, nos países socialistas, ela não era pautada.

---

[4] Segundo Hobsbawm (1995), na terminologia da ideologia soviética, o socialismo que se estabelecia em alguns países naquele momento era concebido como “socialismo realmente existente”; um termo ambíguo que implicava, ou sugeria, que podia haver outros e melhores tipos de socialismo, mas na prática esse era o único que funcionava de fato.

Então, formou-se um processo de disputa bipolar entre democracia, na sua versão liberal, e socialismo, capitalismo e comunismo, que era representado pelas ideologias e ações políticas dos EUA e da URSS. Com o fim da Segunda Guerra, também é válido ressaltar que a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a partir desta, várias organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO, 1945), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 1946), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1965), o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH-Habitat, 1978), o Banco Mundial que em 1944 passa a ser uma agência do sistema das Nações Unidas, dentre outras, que têm por objetivo contribuir com os projetos de reconstrução das nações envolvidas (países do sul e do leste), fomentar atitudes que levem à paz entre os povos e fornecer o apoio ao crescimento econômico dos países tidos como subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, podem ser vistas como parte da estratégia americana para conter os avanços soviéticos, já que as principais decisões dessa cúpula intergovernamental cabem, até hoje, aos próprios EUA.

Como forma de incentivar os países emergentes a adotar posturas mais democráticas que possibilitassem o desenvolvimento estável da economia mundial – em direção à satisfação plena dos interesses americanos -, no final dos anos 1950, começam a ser utilizadas, nos relatórios desses organismos internacionais, as palavras “participação” e “participatório”, em virtude do fracasso dos projetos de desenvolvimento e da crise estrutural que se estabeleceu, pois os bilhões de dólares gastos além de não atingirem os resultados estabelecidos, frequentemente até acrescentavam novos problemas aos já existentes. Portanto, destacamos aqui a evolução histórica da utilização do termo participação, vinculada a experiências no campo democrático. Ainda que o conceito de participação empregado naquele momento estava atrelado à importância de reforçar os esquemas de autoajuda e solidariedade tão comuns no modo de vida dos países envolvidos. Nesse processo, intervêm dois elementos essenciais à participação da população local nos esforços para melhorar seu nível de vida, dependendo todo o possível de sua própria iniciativa e o fornecimento de serviços técnicos e de outros para estimular a iniciativa, o esforço próprio, a ajuda mútua e aumentar sua eficácia. Podemos perceber que a ideia relativa à participação praticada pelos organismos

internacionais hegemonizados pelos EUA não aponta para o compartilhamento do poder na tomada de decisões. Os organismos internacionais, por serem uns dos principais responsáveis pela definição e implementação de políticas econômicas e sociais que afetam toda a humanidade e acabam influenciando a relação entre os Estados e os grupos sociais, nesse sentido, interferiram positivamente na consolidação da democracia liberal e do capitalismo, uma vez que funcionavam como verdadeiros instrumentos políticos a favor dos interesses liberais americanos e, consequentemente, em oposição aos ideais soviéticos, que por sua vez não apresentaram um repertório de processos democráticos de viés participativo.

Segundo Hobsbawm (1995), o colapso e o fim da URSS (1989-1991) não estão associados diretamente ao confronto hostil com o capitalismo, mas sim à combinação entre seus próprios defeitos econômicos que se mostravam cada vez mais evidentes e paralisantes. A rápida invasão da economia socialista pela dinâmica economia capitalista põe fim à Guerra Fria e à bipolaridade que dividia o mundo, fazendo os princípios democráticos liberais e a lógica do capital prevalecerem no cenário internacional. Na próxima seção analisaremos a crise da democracia liberal.

2.1.2 A crise da democracia liberal

Constituindo-se como o modelo hegemônico, sobretudo no período do pós-guerra e durante a guerra fria, a democracia liberal, ao insistir na concepção clássica da democracia de baixa intensidade, principalmente com a falta de participação e a valorização da apatia política, não consegue explicar a contradição de a extensão do modelo elitista ter implicado em uma grande deterioração das ações e práticas democráticas. Concomitantemente, a democracia liberal, no momento em que alcança proporções globais, entra em uma grave crise nos países centrais em que mais se tinha consolidado. Se entendermos que a democracia liberal é um produto da modernidade é importante, então, percebermos a movimentação interna no território da modernidade que segundo Bauman (2003) se divide em modernidade de feição rígida e a modernidade líquida, que por sua vez se desdobra em um capitalismo pesado e outro leve. No capitalismo pesado terreno da democracia liberal tem um sistema que segue certa ordem, ou seja, significa monotonia, regularidade, repetição e previsibilidade (BAUMAN, 2003). Um exemplo é o caso do

fordismo que em seu apogeu representou um modelo de industrialização, de regulamentação e de acumulação. As pessoas tinham funções muito bem definidas no processo de fabricação dos carros, algumas apenas apertavam arruelas de parafusos da porta, outras colocavam pneus, outras os bancos e assim por diante, com um alto grau de especialização para que o processo fosse ágil e eficiente. No capitalismo leve e líquido, dominado pela produção enxuta e acumulação flexível, o que prevalece é a desregulamentação e privatização da economia, como consequência, a precarização do trabalho. Esse cenário é determinado pela incerteza e imprevisibilidade que roeram as bases dos alicerces, até então, sustentados. Nesse vácuo, teremos o surgimento do neoliberalismo, que será analisado nas próximas seções.

Retomando o contexto político de fragilidade da democracia liberal, inicialmente ocorrida nos países centrais, os autores Santos e Avritzer (2005), assinalam que esse fenômeno ficou conhecido como a crise da dupla patologia: a patologia da participação, destacando o aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, ou seja, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Por reduzir a democracia às regras do processo eleitoral, o modelo elitista se torna incapaz de convencer ou, ao menos, dar possíveis soluções para problemas da seguinte natureza: os procedimentos de autorização, por parte dos cidadãos, se reduzem somente às eleições? Os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença?

Além disso, uma outra questão que problematiza a democracia liberal enquanto forma de governo se refere à incapacidade dos modelos burocráticos de gestão em lidar com realidades sociais complexas e diversificadas. As formas burocráticas de gestão, propostas por Bobbio (2000), são monocráticas, ou seja, têm poder concentrado e tendem a homogeneizar as soluções para os problemas ligados a questões públicas diversas. Contudo, os entraves administrativos exigem cada vez mais soluções plurais para as questões apresentadas por diversos atores sociais que atuam em diferentes áreas: educação, saúde, meio ambiente, segurança, cultura, entre outras e formam, por consequência, uma realidade política policrática, desconcentrando e distribuindo o poder político. Entre outros entraves da democracia liberal, listamos a falta de um espaço coletivo que reúna os diversos

atores sociais para que de uma forma dialógica possa construir consensos, tal como se apresenta potencialmente os Conselhos de gestão.

Por fim, ao relacionar a questão da representação exclusivamente ao problema das escalas, a concepção hegemônica da democracia desconsidera que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas, como mostram Santos e Avritzer (2005). É fato que a representação facilita o procedimento democrático em escala estendida, porém não garante, pelo método de tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias sejam atendidas (representadas), da mesma forma, como não assegura que haja devido acompanhamento pelos cidadãos dos gastos públicos, uma vez que a prestação de contas é diluída em um processo de reapresentação do representante em um bloco de inúmeras questões. Logo, nas concepções liberal-democráticas, percebem-se as dificuldades de representar agendas e identidades específicas da sociedade, o que poderia ser garantido em colegiados que englobem os diversos segmentos sociais com capacidade e autonomia para tomada de decisões.

Portanto, com a simbologia e a materialidade da queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética - o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização -, há uma profunda reavaliação do problema da homogeneização da prática democrática e acirram-se os debates sobre as questões não resolvidas pela teoria hegemônica da democracia liberal. Tais questões remetem, sobretudo, a possíveis combinações e coexistências entre democracia representativa e democracia participativa, principalmente em contextos políticos onde há: grande diversidade étnica: lutas de reconhecimento, por justiça distributiva, por direitos sociais e culturais; conflitos entre o princípio da universalidade do interesse geral e os particularismos das elites econômicas; além dos contextos políticos marcados pela atuação de diversos movimentos sociais por justiça social e pelo aprofundamento e radicalização da democracia, como veremos a seguir.

2.2 A EMERGÊNCIA E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO

A partir da década de 1970, houve um significativo aumento na produção acadêmica sobre os movimentos sociais[5]. Esse fato se confirma, sobretudo, pela caracterização dos movimentos sociais como novos atores coletivos no cenário político, estabelecendo arenas e espaços de atuação que não aqueles definidos tradicionalmente pela concepção liberal de democracia. Além disso, os movimentos, que surgiram nas décadas de 1970 e 1980, desempenharam um papel fundamental na modificação dos procedimentos políticos na medida em que se transformaram em importantes experiências para a percepção de uma nova cultura democrática que se impõe contra práticas autoritárias fechadas à participação.

Com a crise da representação e a falta de participação próprias do modelo elitista, os movimentos se constituíram e ainda se constituem como arenas na qual os conflitos presentes na própria sociedade se mostram e ganham importância no debate político, uma vez que tais atores se caracterizam por terem forte viés reivindicativo na luta pela efetivação das demandas sociais. O debate democrático, que surge a partir da teoria dos movimentos sociais, contribui para criticar duramente a concepção hegemônica de democracia ao destacar a importância de tais movimentos na institucionalização da diversidade cultural e o seu papel de contestar e dar novo significado ao que conta como político e quem – além da "elite democrática" – define as regras do jogo na política (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). A oposição ao modelo liberal é evidente na medida em que os objetivos dos movimentos, em linhas gerais, propõem uma transformação das formas institucionais autoritárias, buscando um alargamento da participação através da redefinição das regras do jogo, dos instrumentos de acesso, dos modos de autoridade. Os estudos sobre os movimentos sociais e a sua atuação são relevantes para compreender a pressão por uma democracia mais participativa e o surgimento

[5] Os movimentos sociais são entendidos como ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações, etc.), até as pressões indiretas (GOHN, 2003).

de instrumentos institucionais, tais como os conselhos de gestão, a exemplo do CONCIDADES.

Diversos autores, no campo da teoria dos movimentos sociais, destacaram o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais, isto é, uma disputa pela ampliação do político e por uma ressignificação de práticas, segundo Santos e Avritzer (2005). Essa disputa pelos significados e ações na política vai contradizer diretamente os princípios defendidos pela democracia liberal que restringem a participação política dos cidadãos ao voto para formação do governo das elites. A nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção inclui a criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas (DAGNINO, 2004). Entre os novos direitos, está aquele de formulação de políticas públicas de forma conjunta entre sociedade civil e sociedade política, via Conselho de gestão.

Uma concepção alternativa de cidadania – apresentada por vários movimentos vê as lutas democráticas como contendo uma redefinição não só do sistema político, como também das práticas econômicas, sociais e culturais que possam engendrar uma ordem democrática para a sociedade como um todo. Essa concepção chama nossa atenção para uma ampla gama de esferas públicas possíveis nas quais a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente remodelados (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 16). A nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar da própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004, p. 104).

A luta dos movimentos sociais consiste em traduzir suas agendas e exigências em políticas públicas e estender os limites da política institucional, modificando, dessa maneira, o próprio sentido de noções convencionais de cidadania, representação política e participação, ou seja, da própria noção de democracia. Logo, nesse sentido, os movimentos são uma bússola para a ação social, impulsionando a sociedade para formas superiores de organização e

buscando a institucionalização jurídico-legal das conquistas, conforme Avritzer (2005).

Como atores políticos, além de produzir efeitos que vão ultrapassar as demandas localizadas, ampliando e tornando universais as conquistas de direitos para toda a sociedade, “estão inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS; AVRITZER, 2005). Dito de outra forma, a presença dos movimentos sociais preenche de conteúdo a área das garantias, defendendo-as da destruição do poder, restabelecendo, continuamente, suas fronteiras, impulsionando a participação além dos limites prefixados do sistema político, pressionando-o para a mudança. Os movimentos, na medida em que tentam dar novo significado às interpretações culturais dominantes da política ou desafiam práticas políticas estabelecidas, redefinem a concepção do fazer política e das próprias práticas democráticas. Isto é, estabelecem o que Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) denominaram de “política cultural”[6]. Ao apresentar as concepções alternativas de cidadania ou democracia que desestabilizam os significados culturais dominantes das elites, os movimentos põem em ação uma política cultural (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). Esses autores ainda afirmam que, em muitos casos, os movimentos sociais não exigem inclusão, mas primeiramente buscam reconfigurar a cultura política dominante. A legitimação das relações sociais de desigualdade e a luta para transformá-las são preocupações centrais da política cultural.

Além disso, o impacto político-cultural dos movimentos sociais e seus esforços para transformar a democratização elitista e acabar com autoritarismo social estão relacionados não só com as suas interações com os ambientes políticos institucionais, mas também com a construção e apropriação, pelos movimentos, de espaços públicos informais nos quais é possível formar políticas culturais que serão postas em prática e irão modelar identidades, demandas e necessidades de grupos excluídos da cena política. Assim, o estabelecimento dessas arenas extra

[6] Os autores interpretam política cultural como o processo posto em ação quando conjuntos de atores sociais moldados por e encarnando diferentes significados e práticas culturais entram em conflito uns com os outros. Essa definição supõe que significados e práticas – em particular aqueles teorizados como marginais, oposicionais, minoritários, residuais, emergentes, alternativos, dissidentes e assim por diante, todos concebidos em relação a uma determinada ordem cultural dominante – podem ser a fonte de processos que devem ser aceitos como políticos (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000).

institucionais é de extrema importância para a consolidação de uma cidadania democrática para tais grupos e classes politicamente desfavorecidos. Conforme Teixeira (2002), espaço público indica a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que se constituem em espaços pouco institucionalizados. Diferentemente das esferas públicas que são estruturas mistas nas quais se verifica a presença da sociedade civil vinculada ao Estado. Uma outra autora mostra a relevância democrática desses espaços informais (alternativos) quando os conceitua como: “Contrapúblicos subalternos”, a fim de assinalar que eles são “arenas discursivas paralelas nas quais membros dos grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos, de modo a formular interpretações oposicionais de suas identidades, seus interesses e necessidades” (FRASER, 1993, p. 14 apud ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 43).

A multiplicação dessas arenas pouco institucionalizadas é de extrema importância para a redefinição da noção de democracia, uma vez que permite questionar o poder do Estado, articular interesses populares e continuamente reconstruir agendas e reivindicações a partir dos anseios e necessidades da sociedade. A formação de espaços públicos, por meio da ação dos movimentos, ainda permite a participação de diversos atores e evidencia aos indivíduos sua condição de portadores de direitos, construindo um novo tipo de relações sociais e políticas. A construção do espaço público a partir dos movimentos sociais não se contrapõe necessariamente a participação desses na esfera pública e ao contrário serve para acumular, sistematizar e promover a coesão entre os seus pares no enfrentamento com os representantes do poder econômico e político nas instâncias institucionais participativas como é a proposta dos Conselhos de gestão.

A configuração dos movimentos sociais como atores políticos e modificadores da cena democrática também se relaciona com duas outras questões: a dimensão do controle público da gestão do Estado e a dimensão das transformações na manifestação dos conflitos sociais e seu impacto sobre o sistema político. Sobre o impacto no sistema político, os movimentos procuram empenhar-se na reprodução e revitalização da esfera pública, buscando explorar as possibilidades comunicativas existentes e ampliar as fronteiras dessa esfera, mediante incorporação de novas minorias e grupos marginais (COSTA, 1995, p. 63 apud TEIXEIRA, 2002).

Mudanças institucionais devem à existência dos movimentos sociais a sua qualidade, estando intimamente atreladas à força transformadora desses. A ausência ou a pequena força dos movimentos sociais refletir-se-á, inevitavelmente, na estrutura jurídico-legal das sociedades, limitando o alcance da pluralização e da democratização políticas e, consequentemente, do espaço de desenvolvimento e de atuação das identidades sociais e individuais.

O impacto político (a significação) dos movimentos sociais no regime democrático relaciona-se diretamente com a ampliação das fronteiras do político. As ações e discursos dos movimentos, que se originam de práticas culturais existentes e que normalmente se opõem em relação às culturas dominantes, podem desestabilizar e modificar os discursos elitistas e as práticas excludentes da democracia. A afirmação desses atores na arena política permite que os agentes do sistema político formal, ou seja, as instituições, os partidos políticos, o poder estatal sejam questionados na forma como representam e atuam em prol dos interesses sociais. A abertura da sociedade com a inclusão dos movimentos sociais na política implica, dentre outros aspectos, na possibilidade de demandas antagonistas e, inclusive conflitos surgirem nas discussões e agendas da política institucional. Formatando, assim, um novo tipo de democracia referenciada na participação de amplos segmentos sociais na tomada de decisões em políticas públicas.

Enfim, é válido ressaltar que os movimentos sociais, tanto em contextos autoritários como em regimes formalmente democráticos, desempenharam e ainda continuam a desempenhar um papel decisivo no cenário político com concepções plurais e autônomas que ultrapassam o (re)estabelecimento da democracia liberal. Logo, as redefinições de práticas democráticas, da ideia de cidadania e do próprio entendimento do que conta como político implicam na constituição de uma realidade democrática que afronta as restrições e os procedimentos autoritários contrários à participação dos diversos atores sociais na arena política. Formam-se, portanto, novos significados de direitos, formas de sociabilidade, espaços públicos e privados, ética, igualdade e diferença que consolidam uma concepção alternativa do fazer política oposta àquela, liberal elitista, que restringia a participação dos cidadãos ao processo eleitoral. Na verdade, o que os movimentos sociais buscam ao promover políticas culturais alternativas é modificar as culturas políticas elitistas (dominantes),

ou seja, ampliar e aprofundar a democracia. Na próxima seção vamos discutir a democracia participativa como desdobramento desse processo.

2.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ALTERNATIVA AO MODELO DE DEMOCRACIA LIBERAL

Com base no que foi posto anteriormente, é óbvio que o período do pós-guerra, no que se refere às práticas democráticas, não se caracteriza somente pela formação e consolidação da concepção hegemônica de democracia. A crise da representação, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, a desconfiança dos cidadãos no processo de distanciamento entre representantes e representados, além da incapacidade do Estado em dar respostas às demandas da sociedade, principalmente àquelas relacionadas aos segmentos menos favorecidos, resultaram em um processo político de reivindicação, expressão e luta que se caracteriza como uma nova forma de interagir com o Estado e de agir coletivamente, a partir, sobretudo, da atuação de movimentos sociais, associações, grupos e organizações privadas sem fins lucrativos. O entendimento dessa nova realidade é fundamental para compreendermos a atual demanda por participação nas esferas públicas e o histórico do surgimento dos Conselhos de gestão, como é o caso do CONCIDADES.

Os movimentos de democratização, que surgiram nos anos 70/80 em vários países da Europa e América Latina, além de inserirem novos atores no cenário político, objetivavam, principalmente, aumentar a participação social no processo democrático. A partir de então, baseados na lógica da solidariedade e da contestação política, vários segmentos sociais promovem novas alternativas de participação, estabelecendo canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, buscando discutir temas até então excluídos do debate da política tradicional.

Sendo assim, os movimentos sociais surgidos nas últimas décadas lutam pela (re)configuração do sistema político e pressionam pela correção dos mecanismos representativos, com o intuito de criar novas formas de participação política. Ao tratarem não apenas de interesses particulares, mas também de questões mais gerais da sociedade, as organizações sociais autônomas podem potencializar a

participação, “atribuindo-lhe um caráter fundamentalmente político e transformador”, conforme Teixeira (2002).

O estabelecimento de práticas políticas mais participativas e a luta de vários atores para ampliar e aprofundar o significado do que conta como político determinaram o surgimento de um conjunto de concepções alternativas de democracia que Santos e Avritzer (2005) denominaram de contra hegemônicas. Isto é, desenvolve-se, em virtude dessas transformações políticas, a noção de democracia participativa em oposição às restrições próprias do modelo liberal (elitista).

A concepção alternativa, diferentemente da concepção liberal, não restringe a participação dos cidadãos ao processo eleitoral e nem reduz a democracia à formação de governos. Nesse contexto, a participação, em uma visão mais ampliada do termo, não depende só das regras que constituem uma democracia procedimental para a formação de um governo representativo (BOBBIO, 2000), mas, se estabelece também através de mecanismos próprios, institucionais ou não, oriundos dos movimentos sociais que garantem autonomia e força frente ao Estado, ao mercado e aos outros atores políticos.

De acordo com a concepção contra-hegemônica, a democracia enquanto procedimento (forma) deve buscar o aperfeiçoamento das relações sociais, negando formas homogeneizadoras de organização da sociedade, ao mesmo tempo em que reconhece a pluralidade humana. A democracia aqui é entendida como uma nova gramática histórica a partir da qual a sociedade se organiza e estabelece sua relação com o Estado, conforme Santos e Avritzer (2005). Na abordagem participativa, o regime democrático pressupõe possibilidades de ruptura com tradições e normas estabelecidas, com o objetivo de instituir novas práticas e leis que atendam às modificações e necessidades da sociedade. Nesse modelo, percebe-se que o conceito de democracia, ao permitir a invenção de uma nova realidade política, a partir da intervenção de diversos atores sociais, implica em um nível de indeterminação que supera a incerteza institucionalizada dos autores da abordagem hegemônica, a qual se limita à incerteza apenas de quem irá ocupar as posições de poder numa visão democrática estritamente utilitarista e elitista. As possibilidades de mudança e as próprias modificações ocorridas na política – como a constituição de cenários democráticos mais participativos - estão estreitamente

ligadas aos elementos culturais e políticos que orientam a sociedade, no seu pluralismo e diversidade. O estabelecimento de espaços públicos, com a efetiva participação dos indivíduos, impacta positivamente na construção de uma cultura política mais democrática, uma vez que permite o confronto às concepções elitistas de democracia e às formas tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório. A formação desses espaços, portanto, discute a definição do que é público e redefine as fronteiras da arena política. Assim, o bem público não é mais exclusivamente sinônimo de bem governamental e ampliam-se os atores sociais e políticos disputando legitimidade na re-significação do público na contemporaneidade. Essas configurações são gestadas tanto em nível de espaço público quanto em esfera pública tendo no Conselho de gestão um dos instrumentos potenciais para promover a democracia participativa.

Por conseguinte, o que está em jogo para os atores sociais é fundamentalmente a consolidação de uma nova ordem democrática que favoreça a sociedade de uma forma em geral, buscando transformar a realidade social a partir de práticas políticas que eliminem as desigualdades, sustentadas profundamente por práticas sociais e culturais cristalizadas ao longo do tempo.

Assim sendo, as transformações no significado das práticas democráticas implicam em um novo significado do procedimentalismo político, isto é, a democracia deixa de ser apenas um método de constituição e de autorização de governos, para ser pensada como prática social legitimamente ampliada.

A onda de democratização que atingiu os países do Sul, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, pelas experiências e conquistas políticas alcançadas[7], representa um marco histórico no entendimento e sentido da democracia. As lutas pela ampliação dos espaços públicos, definição dos atores políticos e institucionalização de mecanismos de participação significam exatamente a reconfiguração do regime democrático em sua essência, porque inserem nas suas experiências políticas o princípio básico do pluralismo e as formas de democracia direta. Por conseguinte, constroem uma conexão entre procedimentalismo e participação. A relação entre procedimento e participação social, ou melhor, a

[7] As experiências mais significativas de mudança na forma da democracia, nos países do Sul, têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos, segundo Santos e Avritzer (2005).

consolidação de uma nova concepção de como as práticas democráticas se constituem concepção que se estabelece, especialmente, por meio da ação dos movimentos de base) relaciona-se com a resignificação da própria democracia. Em outras palavras, significa questionar uma gramática social e estatal de exclusão e apresentar, como solução, uma outra diferenciada, mais inclusiva, menos opressiva e menos dominadora. Representa, pois, um processo de renovação da sociedade na essência de suas relações culturais e políticas.

É evidente que a evolução do Estado moderno traz consigo práticas complexas e técnicas que acabam contribuindo para o estabelecimento de uma relação pouco democrática e muito opaca entre representantes e representados por exemplo, com a distância entre o cidadão e os órgãos de decisão nas sociedades contemporâneas. Esse fato pode provocar desde a indiferença da sociedade aos assuntos públicos até a plena oposição aos políticos e governantes. Contudo, a maioria das experiências de participação nos países do Sul revela que a lógica burocrática e não participativa, inevitável à condução das democracias modernas, segundo Bobbio (2000), não se sustenta ao nível local – para tanto, destaca-se o orçamento participativo como exemplo relevante. A sua importância para a construção de uma nova concepção das práticas democráticas se expressa justamente quando é conceituado como uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos. Ele inclui atores sociais, membros de associação de bairros e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados (AVRITZER, 2005, p. 576). Podemos dizer que esses Conselhos podem potencialmente colaboraram com a formatação dos atuais conselhos de gestão que analisaremos ao longo deste trabalho a partir do estudo do CONCIDADES.

Ademais, as inovações institucionais, como os conselhos gestores de políticas públicas, referendo, plebiscito, iniciativa popular, evidenciam a constituição de uma nova maneira de se fazer política desenvolvida a partir da capacidade de inúmeros atores de levar ao campo institucional as práticas advindas do meio social. A participação, dessa forma, não se reduz à renovação de mandatos, como restringe

a visão schumpeteriana do procedimento democrático, acontecendo de forma diária e sem anular as funcionalidades das outras instâncias. Obviamente que há críticas dirigidas às formas de democracia participativa no âmbito de questões como legitimidade do processo, o perfil da participação, as maneiras de representação, o controle social etc., e que algumas delas são, de fato, pertinentes para um modelo político que ainda está em construção. Nos próximos capítulos iremos tratar esses aspectos à luz da problematização da efetividade participativa do CONCIDADES-BA. Todavia, boa parte dos posicionamentos que se contrapõem aos mecanismos de participação na esfera política reflete uma rejeição ou desconfiança, não com relação às propostas participativas, mas sim com relação aos próprios princípios democráticos. O que se caracteriza como um posicionamento elitista, oligárquico, próprio daqueles que não querem dividir o poder político que incide sobre toda a coletividade.

Evidentemente que, nas atuais democracias, ainda persistem práticas excludentes, como o clientelismo, paternalismo, patrimonialismo, que limitam a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação. Entretanto, uma cultura política mais direcionada a ampliar os sentidos da democracia vem se constituindo nas sociedades contemporâneas. O modelo participativo (contra-hegemônico), realidade nos países recém-democratizados do Sul, corrobora, no sentido de denunciar, que o sistema de representação, embora legítimo e indispensável nas democracias contemporâneas, mostra-se uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, os anseios e as necessidades sociais. Tal fato se justifica pelo aumento do número de atores envolvidos na política e pela multiplicidade de suas manifestações por distintos interesses e diversidade cultural dos sujeitos políticos. Além do mais, em países nos quais existe grande diversidade étnica, setores menos favorecidos e minorias sociais não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema partidário tradicional da mesma forma que grupos economicamente mais influentes. Por essa razão que a institucionalização de mecanismos de participação popular torna-se imprescindível na correção dos déficits da representação, permitindo que os cidadãos tomem parte dos assuntos que lhes dizem respeito e mantenham-se efetivamente na vida política. Em torno dessa questão, Santos e Avritzer (2005) revelam a importância da articulação entre democracia representativa e democracia participativa com o intuito

de defender os interesses e identidades daqueles que se encontram em posições sociais subalternas. Benevides (1991), da mesma maneira, declara que a crescente insatisfação popular com a representação tradicional e institucionalização de mecanismos de participação apontam para tal articulação. E ainda afirma que a complementaridade entre representação tradicional, através de eleição de representantes no Executivo e no Legislativo, principalmente, e formas de participação direta, tais como votação em questões de interesse público, configura um sistema que pode ser denominado de democracia semidireta tal sistema é bem-sucedido quando propicia equilíbrio desejável entre a representação e a soberania popular direta; o Parlamento divide com o povo o poder constituinte e o poder legislativo. A combinação de práticas participativas com o sistema de representação tradicional trata-se, portanto, da configuração de um regime democrático mais amplo e aprofundado. O entendimento da questão democrática, especialmente na sua versão participativa, lança luz e está relacionada com os propósitos deste trabalho. A seguir, algumas considerações sobre a articulação entre participação e representação.

2.4 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: UM MODELO HÍBRIDO

A solução das escalas apresentada pela concepção hegemônica da democracia para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa, embora facilite o exercício democrático em escala ampliada, não se mostra coerente, na medida em que a tomada de decisão por maioria não garante a representação das múltiplas identidades, ou seja, a capacidade de lidar com a complexidade cultural não aumenta com o aumento das escalas.

O modelo participativo procura expandir as práticas democráticas para além da organização político-estatal, ou seja, ultrapassar as noções elitistas de democracia que reduzem o jogo político ao sistema partidário (representativo). Contudo, a ideia aqui defendida é a de que a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação de políticas públicas que afetam à coletividade não implica negar o sistema de representação. Entretanto, faz-se necessário analisar que o pior que pode ocorrer quando se discute as relações entre a democracia direta e a democracia representativa é tomar qualquer uma delas

como excludente. Não é assim, nem nas revoluções nem nas democracias realmente existentes, nas quais a exclusão de um dos princípios ocorre, a usurpação do poder se torna inevitável. Em vez de pensarmos em opor representação e participação direta teríamos, pelo contrário, de estudar mecanismos que permitam que os dois princípios se complementem (WEFFORT, 1986, p. 121 apud BENEVIDES, 1991, p. 19).

É necessário destacar que o surgimento de formas políticas não-institucionais, tais como os movimentos sociais, ONGs, dentre outros, evidencia que algumas relações sociais do mundo contemporâneo ultrapassam as formas tradicionais de representação. Por conseguinte, busca-se uma complementaridade, uma articulação profunda entre participação e representação que pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalíssimo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende esse modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 76). A articulação entre representação e participação é importante para compreender os atuais arranjos institucionais de participação e entre eles os conselhos de gestão objeto de estudo desta tese.

A noção de complementaridade implica uma decisão da sociedade política de ampliar o significado da democracia através da articulação entre representação e participação. Os arranjos participativos permitem uma maior aproximação entre Estado e sociedade, possibilitando que os cidadãos, grupos e movimentos apresentem seus anseios e necessidades. Assim, segundo Santos e Avritzer (2005), a democracia representativa é convocada a integrar na discussão político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social, dada a participação nos processos políticos.

Com isso, as práticas políticas que contribuem para construir a noção de democracia participativa buscam complementar as formas de representação tradicionais. São experiências políticas que visam à afirmação do Estado de direito,

à participação ampla na política, à afirmação de direitos sociais. Com base nas práticas políticas dos países recém-democratizados, esse autor ainda destaca que desde as formulações de Nicos Poulantzas (1981) sobre a combinação entre democracia representativa e democracia direta, essa formulação não tinha encontrado fórmulas que a materializassem, até que o projeto do orçamento participativo apontou precisamente nessa direção, introduzindo no sistema representativo tensões fortes, que questionam suas formas de existência e ao mesmo tempo formulam embriões de reforma democrática radical do Estado, representando as tendências mais avançadas e ricas de propostas de democracia participativa nas últimas décadas (SADER, 2005, p. 659). Logo, a ênfase na soberania popular indica a defesa dos mecanismos de democracia direta, de sua efetiva implementação e ampliação. O que não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas, conforme Benevides (2003). Trata-se, portanto, de aperfeiçoar o sistema representativo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (TEIXEIRA, 2002), partindo da premissa de que os mecanismos de democracia direta, que nunca existem isoladamente, atuam como corretivos necessários aos vícios e desvios da representação política tradicional (BENEVIDES, 1991). Verifica-se, assim, que as práticas democráticas contemporâneas – na formação de uma concepção participativa de democracia - suscitam o debate sobre a necessidade de uma nova formulação referente à combinação entre representação e participação, evidentemente, distinta daquela proposta pela teoria hegemônica da democracia liberal. Tal combinação se apresenta como elemento fundamental na formatação dos aparatos participativos, tais como potencialmente se apresentam os Conselhos de Gestão com os seus alcances e possibilidades. A seguir vamos discutir conceitos e significados sobre participação no contexto da democracia.

2.5 O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DEMOCRÁTICO: SIGNIFICADOS E CONCEITOS

Esta tese busca analisar a efetividade do CONCIDADES enquanto instrumento de participação para tal intento torna-se interessante discutirmos alguns conceitos e significados do termo participação.

É evidente que o termo participação envolve uma série de ideias e significados que são carregados de valores políticos e ideológicos variados, o que torna a formulação de um consenso em torno da sua definição tarefa praticamente impossível. O tema da participação, amplamente discutido, sobretudo na ciência política, faz-se presente nas práticas cotidianas da sociedade civil, na atuação dos movimentos sociais, dos sindicatos, das ONGs etc., nas estratégias do Estado e até nos discursos das inúmeras instituições internacionais, com sentidos, expressões e objetivos completamente distintos. Assim, é válido ressaltar que, em função da diversidade semântica criada acerca da participação, pode haver inclusive manipulação dessa polissemia e cooptação de atores sociais por parte dos agentes envolvidos no campo político caracterizado como participativo.

Em regimes democráticos, os diferentes sentidos atribuídos à participação na política derivam de abordagens e concepções, por vezes conflitantes, de democracia. Na teoria democrática elitista, o significado da participação limita-se ao ato de votar, visto que, para Schumpeter (1961), os indivíduos, em sua maioria, não são capazes de participar dos processos de tomada de decisão. Trata-se, dessa forma, de um modelo que entende o regime democrático apenas como um arranjo institucional para atingir decisões políticas, as quais serão tomadas pelas elites tecnicamente preparadas. Na concepção liberal, a participação tem por objetivo fortalecer a sociedade civil, não para que ela participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências estatais (GOHN, 2001). Assim sendo, a abordagem liberal, dados os pressupostos básicos do liberalismo, busca reformar a estrutura da democracia representativa, levando em conta a qualidade democrática com base em princípios regidos pelas relações capitalistas, respeitando e assegurando sempre as liberdades individuais. Isto é, o que importa, para os elitistas, é que a maioria dos indivíduos, por meio somente do sistema de representação, participe apenas para determinar quem deve decidir por todos.

Na América Latina, a constituição de espaços públicos para participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre o processo democrático. Isso porque, a participação popular ao mesmo tempo em que se transformou no instrumento de fortalecimento da sociedade civil notadamente dos setores mais excluídos, também permitiu a execução eficiente de políticas de ajuste estrutural e de liberação da economia (JACOBI, 1999). Igualmente, no caso

brasileiro a participação social e a redefinição dos papéis dos governos locais em relação às políticas públicas estão associadas diretamente ao processo de democratização do país e concomitantemente ao avanço do neoliberalismo caracterizado pela redução do papel do Estado e a descentralização do seu poder. Consequentemente esses feitos promoveram significativas mudanças na política brasileira, não apenas na estrutura estatal com a consolidação de fóruns e Conselhos de gestão em diversos setores como é o caso do CONCIDADES, mas também da educação, saúde, minorias dentre outros, como também na relação entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Harvey o neoliberalismo atingiu o mundo como uma violenta maré de reformas institucionais e ajustamento discursivo, impondo muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais existentes, mas também para a estrutura da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais (HARVEY, 2012). Percebe-se que a expectativa participativa desencadeada pelo projeto democratizante coincide como o projeto neoliberal que defende a redução do papel do Estado e a descentralização de seu poder. Embora “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). A incorporação dos princípios democratizantes pelo discurso neoliberal, no entanto, não parece ter ocorrido ao acaso, mas ao contrário parece ter tido um propósito muito bem definido: promover o deslocamento dos sentidos da participação e da democracia como estratégias para reduzir o poder do Estado por meio da ampliação dos níveis de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002, 2004). No que se refere à descentralização via participação da sociedade civil, é importante destacar que se encontram duas formas bastante distintas: a transferência de responsabilidades para a iniciativa privada e a participação da sociedade civil nas decisões, acompanhamento e/ou avaliação e fiscalização das políticas públicas (LOBO, 1990; ALMEIDA, 2005).

Nesse sentido, dado as divergências de projetos políticos, a limitação do poder do Estado e sua desburocratização não garantiram a participação efetiva da sociedade. Da mesma forma que a descentralização do poder estatal na feição neoliberal não se traduziu, a contento, num deslocamento da sociedade para um posicionamento mais central. Essas medidas, da forma que foram implementadas,

resultaram no aprofundamento da separação entre o Estado e a Sociedade, bem como no fortalecimento do papel do mercado.

Por sua vez, as abordagens democráticas alternativas, opostas ao elitismo político, estabelecem um sentido mais amplo do termo. Com base em princípios solidários, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, essas abordagens entendem que o significado da participação se dá a partir da reconfiguração das próprias práticas democráticas. Ou seja, a soberania popular se torna o princípio regulador da democracia e a participação se caracteriza como um fenômeno que está presente tanto na sociedade civil, nas suas organizações autônomas, quanto nas esferas institucionais. Com isso, a redefinição do sentido da democracia, ampliação e aprofundamento das práticas políticas, se caracteriza, justamente, por não reduzir a um "mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório" (TEIXEIRA, 2002), a abrangência e profundidade do significado da participação política.

O conceito de democracia, com base nas experiências participativas dos países do Sul, está intimamente ligado às ideias de autogoverno, de autonomia, de liberdade política, enfim, relacionado a um significado estendido da participação, em contextos democráticos nos quais os indivíduos participam como cidadãos das decisões políticas que os afetam. Portanto, democracia e participação são conceitos estreitamente relacionados. E por isso, a noção do termo participação está absolutamente ligada ao poder político que permeia as relações sociais. Aqui, quando se refere ao poder político, não se trata da autoridade ou do Estado, mas sim das relações que os atores sociais estabelecem nos espaços públicos de discussão e deliberação, afirmando-se como sujeitos na formação de contextos políticos mais participativos. Ao analisar as lutas por acesso aos direitos sociais, à cidadania e as formas participativas que envolvem um processo de democratização, Gohn (2001) afirma que a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

No âmbito político, por conseguinte, a participação significa "fazer parte", "tomar parte", "ser parte" de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas (TEIXEIRA, 2003). Ou seja, contemporaneamente, trata-se de estabelecer um conceito de participação que ultrapasse as concepções tradicionais da política,

que se articule ao tema da cidadania, construindo uma realidade democrática não excludente. Com esse intuito, a concepção democrático-radical sobre a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc. O pluralismo é a marca dessa concepção. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados “cidadãos”.

A participação também envolve lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações (GOHN, 2001, p. 19).

Não se trata apenas de participar por meio de grupos ou associações para a defesa de interesses específicos ou de questões relacionadas a identidades. Com isso, a ideia de participação aqui defendida diferencia-se da noção de participação social ou comunitária, pois não se reduz à mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada, segundo Teixeira (2002). Essa é uma questão que iremos aprofundar nos próximos capítulos, pois não podemos confundir participação com práticas de corporativismo no seio dos movimentos sociais. Os atores principais que compõem os processos participativos são considerados sujeitos sociais. Não se refere, dessa forma, à atuação de indivíduos isolados nem a membros de uma classe social específica. Assim, o sentido de participação agrega princípios de caráter plural, respeitando as desigualdades, diversidades e diferenciações sociais. As reivindicações não acontecem nos gabinetes dos representantes políticos, pois são expressas e discutidas, de maneira coletiva, nos espaços públicos de participação. As formas de atuação não se limitam aos mecanismos institucionais, uma vez que os articulam com os inventados na prática social. Nessa concepção, o significado da participação se articula ao sentido cívico da cidadania. Isto é, “participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo” significa “dividir responsabilidades com a comunidade”, conforme Gohn (2001).

Portanto, a concepção democrático-radical de participação (GOHN, 2001), ao estabelecer fatores que proponham a construção de uma nova realidade político-

social, tem por objetivo o entrelaçamento da participação com a cidadania. Isto é, o "fazer ou tomar parte" num processo político-social, atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade, enfatizando as dimensões da universalidade, generalidade, direitos e deveres, segundo Teixeira (2002). Chega-se, portanto, ao entendimento do conceito de participação cidadã como prática democrática – baseada em princípios de equidade e justiça - que reflete, em boa medida, as transformações políticas que ocorrem nas democracias dos países do Sul.

A consolidação de práticas democráticas mais participativas guiadas por princípios de cidadania remete à dimensão pedagógica do processo de participação. Em contextos políticos marcados por tradições oligárquicas e por relações que limitam a atuação dos cidadãos, como o clientelismo e o patrimonialismo, a introdução de mecanismos de participação popular, na esfera pública, contribui para a educação política dos indivíduos, constituindo-se espaços de debates e decisões que funcionam, dentre outros aspectos, como verdadeiro *locus* de exercício da cidadania. Muito embora é importante dizer que o movimento social não está imune a reprodução dessa cultura. Benevides (2003) ressalta que a educação política por meio da participação em processos decisórios, de interesse público – orçamento participativo, consultas e iniciativas populares -, é importante em si, independentemente do resultado do processo. Além disso, as iniciativas dos movimentos sociais e grupos de cidadãos, na luta pela ampliação e democratização de espaços de ação coletiva, permitem, a tais atores, a reflexão sobre as ações desenvolvidas, o que significa, aprender com os próprios erros e analisar as reais potencialidades das suas experiências.

Gohn (2001) analisa que, nas últimas décadas, o termo participação, além de ganhar o estatuto de uma medida de cidadania, relaciona-se com outros temas como o da exclusão e integração sociais. Ou seja, participar é estar integrado. O contrário implica na exclusão. Nesse sentido, a participação passa a ser entendida como processo de aquisição e ampliação da cidadania com a inserção dos indivíduos no cenário político, através da atuação dos movimentos sociais, ONGs, e grupos de cidadãos na luta contra qualquer tipo de exclusão. Para Teixeira (2002), a busca da inclusão torna-se uma luta pela cidadania, verificando-se um processo de empowerment, de criação de forças, de valorização das diferenças, de

reconhecimento da própria organização, que leva à integração no conjunto da sociedade. A participação ainda pode ser concebida como um instrumento de controle das ações do Estado pelos cidadãos. A atuação dos indivíduos na esfera política, debatendo e deliberando temas de interesse coletivo, possibilita o estabelecimento de critérios e parâmetros que norteiam e fiscalizam as ações públicas. O controle social tem duas dimensões básicas que constituem o seu entendimento, a saber:

A primeira corresponde à accountability, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

A fiscalização das ações públicas e a responsabilização dos representantes políticos pelas decisões tomadas exigem, portanto, a organização e a capacitação dos cidadãos para esse propósito. Trata-se, pois, de uma prática política que implica na transparência e visibilidade das ações do Estado. Consequentemente, a participação deve acontecer de forma contínua (antes e durante) a implementação das políticas deliberadas. Enfim, seja pela atuação nos processos decisórios, pela dimensão pedagógica, pelas formas de integração e de controle social, o significado da participação, nesta pesquisa, relaciona-se ao seu caráter fundamentalmente político e pela perspectiva cidadã que lhe foi atribuída em função dos processos de luta pela ampliação e aprofundamento da democracia. E é com essa referência de participação que iremos nos próximos capítulos analisar o CONCIDADES enquanto conselho de gestão problematizando a sua efetiva função participativa.

Não podemos perder de vista que a participação carece da estrutura de uma sociedade civil organizada e articulada. No entanto, o que observamos é uma determinada fragilidade da sociedade civil no contexto brasileiro. Nesse sentido, vamos a seguir analisar essa questão.

2.6 A FRAGILIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO PARTICIPATIVO

Um dos elementos que destacamos para dialogar com a análise da experiência do CONCIDADES é a representação dos segmentos da sociedade civil. Nesse sentido é pertinente discutir a fragilidade da sociedade civil no processo

participativo. As bases da fragilidade da sociedade civil brasileira estão marcadas por formas políticas de apropriação da esfera pública em função dos interesses particularistas de grupos poderosos. Aqui existe uma tradição autoritária e excludente, condensada num “autoritarismo social”, que fez com que a sociedade brasileira se desenvolvesse hierarquizada limitando, portanto os espaços de participação política. Se observarmos com atenção, veremos que, em nossa sociedade, as relações de favor, de dependência, atravessaram a formação política brasileira. As classes dominantes do país se acostumaram a fazer do Estado brasileiro seu instrumento econômico privado por excelência. Nesse aspecto devemos colocar em relevo a centralização do poder em particular nos circuitos de tomada de decisões nas esferas governamentais. Nos próximos capítulos iremos discutir os desdobramentos dessa cultura política no âmbito do CONCIDADES.

No Brasil as esferas pública e privada possuem particularidades que não podem ser ignoradas. Isso porque, além de ser determinado pelas necessidades de reprodução do capital e de legitimação da ordem burguesa, o Estado brasileiro apresenta a peculiaridade de representar um capitalismo dependente, periférico e conter elementos patrimonialistas não encontrados em outros Estados capitalistas que viveram revoluções burguesas plenas, no sentido de que governantes ou ocupantes de cargos públicos, em qualquer nível, tendem a considerar a coisa pública como patrimônio pessoal, cujas manifestações são o clientelismo, o enriquecimento ilícito e a dilapidação da coisa pública.

Entretanto devemos constatar que tal comportamento parece ter contaminado setores expressivos das representações dos movimentos sociais, quando observamos a prática da oligarquização das lideranças nas quais poucos se colocam como representantes ao mesmo tempo em diversos e distintos órgãos participativos. Destacamos, também, no seio dos movimentos sociais as práticas de corporativismo e patrimonialismo em grau e escala bem menores do que aquelas praticadas pelas classes dirigentes, no entanto igualmente prejudicial à democracia. Nos próximos capítulos esses aspectos, também, serão observados no intuito de analisar a sua existência e repercussão no CONCIDADES.

É justamente com base no reconhecimento dessas particularidades históricas que construímos a nossa preocupação imediata: ter um entendimento adequado do modo como o século XX se configurou e qual o significado dessa conformação em

termos de enfrentamento da questão social e a participação política em nosso país, isso porque acreditamos que a problemática social, presente no início do século XXI, não se constitui como uma invenção desse período. Parece-nos extremamente problemática a discussão dos eixos, dos núcleos, dos matizes da questão social que criaram historicamente em nosso país uma cidadania extremamente limitada. Essa circunstância potencializada pela permanência do modelo neoliberal forja um ambiente de passividade, de aumento da proletarização, de violência e a desagregação social, apesar dos esforços de inclusão social promovidos nesses últimos anos.

São essas, num plano geral, algumas questões em relação a fragilidade da sociedade civil que resolvemos considerar em nossos estudos a análise da recente reconfiguração do Estado, via implantação de arranjos institucionais de participação, tais como o CONCIDADES e a notoriedade da Sociedade Civil dela derivada, no enfrentamento da questão social e urbana e a luta por participação política em nosso país.

Num plano mais concreto e operacional, partimos da premissa de que a participação política e as suas formas de enfrentamento na contemporaneidade impõem lembrar que o reconhecimento de direitos, como transparência, prestação de contas dos governantes e controle social, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo historicamente atributo efetivo das políticas públicas em nosso país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas, administram-se favores. Mais de um século de clientelismo consolidaram uma cultura política tuteladora que não favorece o protagonismo, nem a emancipação e muito menos a participação política dessas classes em nossa sociedade. O modelo atual reforça as abordagens despolitizadas da participação, colocando-a fora da esfera pública, fora da esfera dos direitos, portanto distante da efetivação da cidadania.

Seja pela concentração de poder nas mãos do poder público e econômico, seja pelo fenômeno do clientelismo que desmobilizam os diversos segmentos sociais desarticulando seu protagonismo frente ao mercado e ao estado. Outro aspecto é a falta de estrutura, suporte técnico e tempo para a atuação nas instâncias participativas. Tal circunstância expõe a baixa capacidade de organização e fragilidade do tecido social no processo de participação. Mais adiante vamos

verificar de que maneira essas circunstâncias históricas impactam o CONCIDADES. Para finalizar este capítulo, vamos discutir na próxima seção os conceitos e significados de efetividade e efetividade participativa.

2.7 CONCEITOS DE EFETIVIDADE DE EFETIVIDADE PARTICIPATIVA

Esta tese se propõe a analisar a efetividade participativa do CONCIDADES e para tanto vamos a seguir, discutir conceitos e significados dos termos efetividade e efetividade participativa.

A efetividade é um conceito vinculado aos estudos da área de administração e é ligado a dois outros conceitos: a eficiência e a eficácia os chamados 3 E´s organizacionais. A efetividade é o mais complexo dos três conceitos e surge por último como uma espécie de combinação dos dois primeiros. Para Peter Drucker (1994) a eficiência é a capacidade de fazer as coisas “certo” quanto à eficácia esse autor diz que é a capacidade de fazer as coisas “certas”. Torres (2004) diz que a eficiência é mais do que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é sobretudo deixar explícito como esses foram conseguidos. Em relação a eficácia o referido autor assevera que é basicamente a preocupação com o atingimento dos objetivos desejados pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.

Na definição de Torres (2004) a efetividade afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício a população, ou seja, ainda segundo o mesmo autor, ela é mais abrangente que a eficiência e a eficácia, mostrando se de fato aquela ação trouxe melhoria para a população visada.

Por sua vez Seri Arnstein (2002) diz que a efetividade participativa implica um elevado grau de empoderamento do público e uma direta influência nos processos de decisão. Para tanto, esse espectro da participação passa por uma escala que vai da Informação objetiva dando conta do problema, alternativas, oportunidades e/ou soluções, Consulta, para obter posição pública, Envolvimento, processos que asseguram a audição e consideração de preocupações e aspirações, Colaboração, a parceria em todos os aspectos da decisão e a fase identificada com a efetividade que é o empoderamento, ou seja, colocar processos de decisão final nas mãos do público.

Segundo Teixeira (2003) em relação a efetividade devemos levar em consideração três aspectos: a) A paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico, mas sobre tudo na simetria das condições de assessoria, equipamentos e informações; b) A representatividade tanto da sociedade civil quanto do governo, o que implica no poder real e legítimo de decisão dessa instância e c) Garantia de exequibilidade da deliberação, ou seja a materialização das decisões.

Em nosso trabalho de tese, consideramos essas contribuições teórico/metodológica transformando, em particular, os elementos teóricos, expostos acima, de Teixeira (2003) em categorias analíticas para compreendermos e analisarmos a efetividade participativa do CONCIDADES-BA.

3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL PÓS-DITADURA E A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES

Este capítulo consiste na contextualização e descrição analítica da redemocratização e seu apelo para maior participação política, iniciada no Brasil em meados da década de 1970, por alguns segmentos da sociedade, especialmente, pelos movimentos sociais e a emergência de arranjos institucionais de participação e, em particular, o Conselho de Gestão que é objeto de nosso trabalho nomeadamente através do CONCIDADES-BA. Os movimentos sociais que lutaram contra o autoritarismo dos militares e a favor de mudanças na cultura política do país contribuíram para restabelecer a democracia e institucionalizar instrumentos participativos através da Constituição Federal de 1988, destacando os conselhos gestores de políticas públicas, tais como o CONCIDADES-BA, como veremos mais abaixo. Neles vamos examinar a luz das categorias analíticas: exequibilidade, paridade e representatividade os desdobramentos do surgimento dos conselhos gestores.

3.1 A RETOMADA DA DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E AS MUDANÇAS NOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL PÓS-DITADURA

A partir dos anos 1970, vários países em desenvolvimento, os chamados países do Sul, passam por processos de democratização que resultam, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (SANTOS ; AVRITZER, 2005). Como forma de corrigir as imperfeições da representação tradicional, como vimos no capítulo anterior esse modelo alternativo de democracia consiste, sobretudo, na formação de espaços deliberativos e de discussão através dos quais os cidadãos podem participar mais direta e efetivamente no desenvolvimento das práticas democráticas.

No Brasil, ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, inicia-se o processo de redemocratização e os apelos por participação nas decisões políticas e as primeiras experiências de instâncias participativas visando a paridade entre estado e sociedade. Nesse momento, a sociedade civil brasileira lutava pelo restabelecimento da democracia formal, por uma maior participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e pelo controle social sobre as ações do Estado numa transição que buscou superar os limites da democracia liberal e articulando

um caminho para uma democracia participativa conforme a discussão presente no capítulo anterior. Os últimos anos do regime autoritário, portanto, formatou um período de transição política a favor da consolidação e da ampliação dos princípios democráticos. Nesse sentido, o contexto histórico e político do país, nessa fase de luta por transformações institucionais, foi marcado pelo surgimento de um projeto democratizante oriundo de poucas lideranças políticas e, sobretudo, de setores da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais. Tais movimentos buscavam a expansão dos valores de cidadania e o refundamento da democracia por meio de formas de participação popular, incluindo instâncias participativas, tais quais os conselhos de gestão, como é o caso do CONCIDADES-BA, objeto de nosso estudo, e por lutas plurais demandantes de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e formulação de políticas sociais e urbanas em uma luta travada contra o regime militar. Em outras palavras, as organizações da sociedade civil, grupos de cidadãos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, que emergiram no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, lutaram pela expansão de direitos sócio-políticos e pela democratização das relações entre o Estado e a sociedade, constituindo-se como atores fundamentais na transformação da cultura política e no desenvolvimento de estratégias de ação em contraposição às práticas autoritárias e a concentração de poder político que se sucediam no país.

Obviamente que durante o período de ditadura militar no Brasil, de 1964 a 1985, os movimentos de oposição ao regime tiveram uma postura que se constituiu, em linhas gerais, como uma postura contra o Estado. E não poderia ser de outra forma, pois as políticas e programas governamentais, impostos pelos militares, se caracterizavam pela quase nula participação social os seus desdobramentos em termos de representatividade e pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios. Por conseguinte, os diversos movimentos sociais, que surgiram ou se desenvolveram nessa época de direitos humanos, ambientais, sindicais, estudantis, de bairro, de saúde, moradia, entre outros, não tiveram quase espaço para dialogar ou negociar com o poder público estatal, o que implicou consequentemente em níveis baixos ou inexistentes de participação e paridade entre estado e sociedade. Esse cenário político foi se transformando, em parte, por meio da “lenta e gradual abertura política”, promovida pelo próprio governo ditatorial (TEIXEIRA, 2003). Entre

1978 e 1985, por exemplo, houve uma grande proliferação de associações voluntárias na medida em que os militares, vagarosamente, se retiravam do poder formatando uma nova realidade. A emergência dessas associações que reivindicavam tanto benefícios materiais, como melhoria nos bairros, por exemplo, como pós-materiais, proteção do meio ambiente, direitos humanos, etc., gerou uma maior propensão à participação dos cidadãos sendo um dos alicerces para a promoção dos conselhos de gestão. Conforme Avritzer (2004), o crescimento do número de associações foi acompanhado por significativas mudanças no comportamento dos atores políticos, uma vez que novos temas, questões, identidades e valores surgiram na cena pública. É nesse período que surgem a Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS) em Salvador no ano de 1979 e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) em 1981 sediada em São Paulo. Essas entidades, a partir de suas escalas, foram responsáveis por grandes processos de mobilização pelo acesso a moradia e o direito a cidade e irão se articular com o Movimento pela Reforma Urbana se unindo as demais entidades do Movimento Social Urbano reivindicando a participação e políticas públicas inclusivas na Gestão Urbana das cidades, em especial a constituição do Conselho das Cidades.

Atuando para transformar a cultura política elitista, concentradora e excludente, os movimentos sociais urbanas buscaram, portanto, consolidar um projeto democratizante e participativo que tinha por objetivo a expansão da cidadania e o alargamento da democracia, principalmente através de mecanismos institucionais participativos a exemplo dos conselhos de gestão. Os movimentos sociais acompanhados de vários outros atores da sociedade civil construíram um modelo alternativo de democracia buscando superar a experiência de democracia liberal que visava transformar as relações sociais desiguais e discriminatórias, procurando generalizar na sociedade brasileira a ideia de que todos têm “direito a ter direitos” (DAGNINO, 2004). Além disso, um dos pontos principais desse modelo democrático era o estabelecimento de ligações entre os movimentos (atores sociais) e as arenas da política institucional formal, o que permitia que demandas e discursos se incorporassem nas pautas de partidos e, ocasionalmente, se transformassem em políticas públicas.

Nesse sentido e em oposição ao autoritarismo estatal, as organizações da sociedade civil colaboraram na tentativa de democratizar e expandir as esferas públicas oficiais, especialmente a partir de 1985. A crescente aglutinação sobre questões institucionais e políticas como censura à imprensa, anistia, pluripartidarismo e tortura de presos políticos convergiu no grande movimento das "Diretas-já" princípios democráticos e potenciado com a utilização da mídia, buscou construir outras formas de convivência e sociabilidade na relação da sociedade com o Estado. Entretanto, se o período que antecedeu à abertura política se caracterizou pela união daqueles que tinham uma posição contrária ao regime autoritário, durante a Constituinte, de 1986 a 1988, que visou renovar a carta constituinte brasileira na direção de uma democracia mais participativa, as diferenças entre os setores da sociedade se acirraram. Vários segmentos sociais manifestaram posições corporativistas e sectárias, ligados ainda aos princípios do autoritarismo e aos valores paternalistas dominantes mostrando a fragilidade de parte da sociedade civil organizada já analisada no capítulo anterior. Com isso, distintas perspectivas em relação ao tipo de Estado, de desenvolvimento e de democracia entraram em disputa no sistema político brasileiro.

Embora não tenha havido uma mobilização unitária em torno da Constituinte em virtude da diversidade e heterogeneidade dos atores envolvidos, foram realizados vários fóruns, plenárias e encontros temáticos em diversas partes do país para a discussão de proposições e temas que eram objetos de emendas populares[8] em inúmeros municípios, inclusive do Fórum e Movimento Nacional da Reforma Urbana que propugnava pela função social da propriedade e da cidade além da gestão democrática via conselho de gestão, depois denominado de Conselho das Cidades. Além disso, constantes manifestações públicas serviram como formas de negociação e fiscalização das atividades

[8] Foram apresentadas 122 emendas populares, totalizando 12.259.974 assinaturas recolhidas por todo país, pois cada emenda precisava ser subscrita por no mínimo 30.000 assinaturas para ser apresentada ao Congresso. Foram recolhidas 37% dessas assinaturas por entidades religiosas, que apresentaram 21 emendas. Os sindicatos recolheram 11% desse total e apresentaram 22 emendas. Os movimentos sociais, por sua vez, recolheram 3% dessas assinaturas, apresentando 14 emendas. Finalmente, as associações profissionais apresentaram 29 emendas e recolheram 11% do total de assinaturas (PINTO, 1994 apud TEIXEIRA, 2003).

constituintes[9]. Ou seja, em um processo gradual e constante, setores sociais e forças políticas articulam-se em associações e organizam fóruns de debate e de divulgação de suas propostas sobre a forma e o conteúdo da nova Constituição, sobre a natureza da própria Constituinte (exclusiva ou congressual), assim como sobre a participação popular em todo o processo (BENEVIDES, 1991, p. 123).

Já nas eleições de 1986, os movimentos sociais atuaram no sentido de eleger representantes que possuíssem vínculos com as organizações de base e pressionaram por meio dos "lobbies populares" para que as emendas da sociedade fossem aprovadas (TEIXEIRA, 2003) incluindo a emenda que propunha a política de habitação de interesse social no contexto da reforma urbana. Havia, portanto, diferentes compreensões de qual deveria ser a nova forma do Estado brasileiro, bem como a sua relação com a sociedade. Diante disso, restava aos atores sociais, envolvidos com questões plurais e de interesse coletivo, incluindo também o movimento pela reforma urbana lutarem em prol da constituição de um cenário político que promovesse uma maior participação dos cidadãos, principalmente, daqueles segmentos da sociedade que sempre foram marginalizados nos processos de tomada de decisão.

Nesse instante, os atores que anteriormente lutaram contra o autoritarismo do regime militar buscavam romper o acesso privilegiado e concentração de poder das elites às atividades políticas. Os movimentos sociais, entre eles o urbano, dessa forma, pretendiam democratizar os espaços de decisão e criar novas arenas de discussão nas quais a sociedade civil pudesse ter maior participação nos processos que atingiam toda a coletividade. Tratava-se, pois, de estabelecer regras e procedimentos que regulassem as relações dos cidadãos e organizações com o poder político, para que os primeiros não dependessem da boa vontade, do arbítrio ou da incapacidade dos governantes tarefa essa que ficaria mais adiante ao encargo dos conselhos de gestão.

Sendo assim, as organizações da sociedade civil desafiaram as práticas políticas tradicionais com o objetivo de promover reformulações nas instituições políticas brasileiras. O projeto democratizante desses atores consistia, então, em

---

[9] A partir de 1985, as "caravanas" de militantes populares com destino a Brasília tornaram-se um instrumento não apenas capaz de dar maior visibilidade ao processo, como de acompanhamento permanente das atividades constituintes, negociação e pressão, obtendo-se no final a aprovação de grande parte das 168 emendas populares, subscritas por 12 milhões de cidadãos (TEIXEIRA, 2002).

romper com o legado de relações sociais hierárquicas as quais, na maior parte do século XX, caracterizaram o processo histórico de construção e modernização do Brasil comprometendo a representatividade e paridade nas relações de poder entre estado e sociedade. Todavia, é válido ressaltar que os baixos níveis de participação e organização cívica, que marcaram o período anterior à redemocratização brasileira, entranharam-se na sociedade civil e no próprio sistema político, tendo contribuído enormemente para o fortalecimento das políticas de clientelismo e patrimonialismo que ainda persistem no tecido social e político do país.

Segundo Wampler e Avritzer (2004), essas práticas de favorecimento continuam a existir e prejudicar as relações políticas no Brasil, pois as autoridades estatais consideram a distribuição de bens públicos aos mais necessitados como um "favor". Apesar disso, as ações e estratégias desenvolvidas pelas organizações sociais, marcadas por novas formas de envolvimento e engajamento político, foram capazes de criar encontros, reuniões abertas, deliberações públicas e processos transparentes de implementação na tentativa de superar as práticas clientelistas, patrimonialistas e a corrupção que, até então e de modo dominante, funcionavam como impeditivos à participação dos cidadãos na política brasileira.

Durante toda a década de 1980, relações políticas baseadas na troca de "favores" foram combatidas pelas associações sociais e grupos de cidadãos através das lutas pela redefinição e ampliação dos direitos civis, sociais e políticos. Essas estratégias consolidaram espaços públicos e práticas diferenciadas para a discussão de novos temas e questões de ordem social nas questões políticas. Por exemplo, a atuação do Movimento Nacional pela Constituinte e de outros plenários criados em várias partes do Brasil, tais como o Fórum Nacional da Reforma Urbana resultou, com a evolução do processo, em uma "Frente Nacional de Entidades Democráticas, Sindicais e Populares", conforme Benevides (1991).

Portanto presenciamos naquela época a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares; por movimentos sociais pluriclassistas, como o movimento pela reforma urbana, o de mulheres, de negros, de ecológicos etc.; por lideranças das novas centrais sindicais; por parlamentares e partidos políticos oposicionistas, por entidades profissionais comprometidas com a democracia; e por ONGs então emergentes na cena política nacional. O novo campo democrático desenvolveu uma cultura política de

mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas (GOHN, 2001, p. 52).

Em 1987, segundo Teixeira (2003), a atuação e influência dessas organizações contribuíram para que fosse aberta a possibilidade de que a sociedade pudesse apresentar propostas de emendas à Constituição, as quais foram chamadas de iniciativa popular. Isso porque, centenas de grupos de interesse, espalhados por todo o país, recolheram um total aproximado de doze milhões de assinaturas relativas às emendas populares, que permitiram aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, significando um instrumento de participação até então inédito na história brasileira. Como consequência, várias articulações entre sociedade civil e representantes políticos se constituíram, baseadas nessas emendas, no sentido de garantir, na Carta Constituinte, a criação de novos direitos entre eles o direito a cidades.

Simultaneamente, o reestabelecimento da democracia formal, as eleições livres e o processo de reorganização dos partidos foram fundamentais para que a sociedade pudesse levar ao poder do Estado, em suas esferas municipais e estaduais, o projeto democrático que definiria as práticas e relações políticas no país. Com isso, atores da sociedade civil, por meio das eleições, passaram a se conectar com políticos e partidos com o intuito de promover a institucionalização dos processos de tomada de decisão que oferecessem oportunidades de participação as cidadãos, sobretudo, na formulação e implementação de políticas sociais entre os quais destacamos os conselhos de gestão.

3.2 O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NO PROCESSO PARTICIPATIVO

Portanto, devido à participação e pressão política de diversos atores da sociedade civil, incluindo os setores urbanos a Constituição de 1988 se caracterizou como marco formal desse processo democratizante (DAGNINO, 2004), uma vez que representa a possibilidade e formalização (exigência legal) da criação de espaços de discussão e de tomada de decisão relacionados com questões e políticas públicas. Além do mais, através dessas arenas deliberativas, a Constituição estabelece, de forma institucional, a participação dos cidadãos nas definições e encaminhamentos

das políticas sociais no país, permitindo, assim, que haja canais de diálogo e negociação permanentes, a exemplo dos conselhos de gestão por meio dos quais os anseios e necessidades da sociedade poderiam ser levados às discussões e decisões de interesse geral.

Percebe-se, dessa forma, que a luta da sociedade civil, pelo exercício mais amplo da soberania popular, foi acolhida e concretizada com a consolidação de institutos de democracia direta no texto constitucional. Conforme Gohn (2001), o estabelecimento desses canais participativos colocou os sujeitos demandantes em novas arenas de discussão e deliberação no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. Significativamente, a criação de Instituições participativas, entre elas o conselho de gestão ancoradas por sanção oficial da Constituição de 1988 e implementadas sob ampla variedade de formatos entrelaçam atores da sociedade civil com a sociedade política formal. Isto é, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 212).

De tal modo, pela formação de um cenário político mais democrático, a Carta Constitucional de 1988 agregou novos elementos culturais, oriundos da sociedade civil, na institucionalidade que emergia, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Isso porque, o sistema político construído pela nova Constituição se caracteriza como um sistema híbrido que incorpora na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório, desde o nível local, estadual até a esfera federal. Na sua estrutura mais genérica[10], o texto constitucional propõe, portanto, uma atuação dos representantes eleitos, conjuntamente, com cidadãos e organizações sociais no desenvolvimento das práticas políticas do país, através de mecanismos participativos.

Dentre os mecanismos de participação social que foram inscritos na Constituição estão: além do referendo popular, o plebiscito, a iniciativa popular, a audiência pública, a tribuna popular a determinação da criação de conselhos responsáveis por estabelecer as diretrizes e fiscalizar a execução de diferentes políticas públicas, imprescindivelmente, com a participação dos cidadãos nos três

[10] A combinação de formas de representação com instrumentos de participação se expressa na Constituição de 1988 através dos artigos 14 (incisos I, II e III), 27, 29 (incisos XII e XIII), 61, 186, 194 (parágrafo único, inciso VII), 204 (inciso II) e 227 (parágrafo 1º), ver Avritzer (2006).

níveis federativos (Municipal, Estadual e Federal), sendo esse em particular que iremos analisar nas próximas seções para dar conta do desafio estabelecido pelos estudos propostos por esta tese.

A criação desses mecanismos institucionais, por conseguinte, permite que a participação popular possa acontecer de forma direta e frequente no desenvolvimento das atividades democráticas. Isto é, esses arranjos institucionais foram constituídos como arenas públicas nas quais os atores sociais e o poder estatal interagem politicamente para discutir e decidir sobre assuntos de interesse coletivo. Aqui, a concepção de participação difere e complementa a noção liberal do termo, visto que, para os elitistas democráticos, o significado político da participação se restringe ao ato pontual e esporádico do voto, limitando a atuação dos cidadãos às eleições como vimos no capítulo anterior. Sendo assim, nesse contexto, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, via conselho de gestão no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas (GOHN, 2001).

A combinação de mecanismos de democracia direta com a democracia representativa, admitida pela Carta de 1988, resulta em um aprofundamento democrático inegável no que diz respeito à política social no Brasil. Para o procedimentalismo brasileiro, a introdução desses arranjos participativos implica na criação de novas formas de sociabilidade e na experimentação de novas práticas culturais e políticas, pois ao mesmo tempo em que estabelece instrumentos contra uma democracia elitista (restritiva e discriminatória), fortalece e prestigia as instituições formais, em virtude do acesso da sociedade aos centros de tomada de decisão.

Do mesmo modo, a natureza institucional das novas formas de participação caracterizou a Constituição brasileira como uma “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004), pois significou, além da inclusão de instrumentos de democracia direta e participativa na política formal do país, um processo de renovação da própria sociedade, da própria noção dos direitos e deveres dos cidadãos. Ao mesmo tempo, é importante destacar que tais conquistas constitucionais evidenciam o caráter de institucionalidade da participação no Brasil, porquanto diversos atores sociais, através de mobilizações e lutas pela redemocratização nas diferentes regiões do

país, além de assumirem a posição de protagonistas da “invenção radical desta democracia” (PAOLI, 1995 apud TEIXEIRA, 2003), reivindicaram o direito de participar, juntamente com os representantes formais, das decisões políticas, em todos os âmbitos: municipal, estadual e federal tarefa essa que ficaria ao encargo do conselho de gestão.

Na próxima seção, então, vamos conhecer os antecedentes históricos do atual Conselho Gestor que se configurou na Constituição de 1988, enquanto um arranjo institucional de participação articulando estado e sociedade civil.

3.3 DOS CONSELHOS POPULARES AOS CONSELHOS GESTORES: A INTERAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E O PODER INSTITUCIONAL

A formação de Conselhos, como instrumento de participação social na constituição das práticas políticas (gestão pública) ou como coletivos organizados da sociedade civil, não é fato recente na História (GOHN, 2001; TEIXEIRA, 1995). Esse levantamento histórico é importante para podermos entender o funcionamento do CONCIDADES-BA. Nos países capitalistas desenvolvidos, esses mecanismos participativos surgiram como formas alternativas para a negociação do poder político, atuando no sentido de dialogar com sindicatos e partidos.

Historicamente, alguns Conselhos se destacaram pela mobilização, influência e ação como por exemplo, a Comuna de Paris, os Conselhos dos sovietes russos, os conselhos operários na Itália, Alemanha e Espanha, os conselhos da antiga Iugoslávia (nos anos 1950), além dos atuais conselhos na democracia americana[11], conforme Gohn (2001).

É válido ressaltar que essas experiências se sucederam em momentos de crises políticas e institucionais, servindo como instrumentos de oposição às organizações de tendências mais conservadoras. No cenário político brasileiro, ao longo do século XX, destacam-se dois tipos de Conselhos que se diferenciam, a saber: primeiramente, os Conselhos populares, no final da década de 1970 e parte dos anos 1980, constituídos pelos próprios movimentos populares e organizações da sociedade civil, sem uma estruturação formal e nem envolvimento institucional, baseados em ações diretas na relação de negociação desses atores

[11] Para maiores detalhes sobre cada uma dessas experiências ver Gohn (2001).

com o poder público; e, em seguida, destacam-se os conselhos institucionalizados que permitiram a participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos e que foram criados por leis oriundas do Poder Legislativo, após mobilização, pressão e luta da sociedade civil. Com o objetivo de estabelecer um breve relato temporal e uma contextualização política, em função da similaridade dos temas e questões entre os conselhos citados, a seguir, far-se-á uma diferenciação sobre a formação histórica e caracterização de cada um deles.

3.3.1 A experiência dos Conselhos populares criados pela sociedade como espaços autônomos

Os Conselhos populares antecederam os Conselhos Gestores e foram propostos por setores políticos de esquerda ou por aqueles que se opuseram ao regime militar, no final dos anos 1970 e início da década de 1980. A conjuntura política do Brasil, nesse momento, estava relacionada ao debate em torno de duas propostas: as políticas de democracia direta como estratégia de governo e a organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir dos próprios movimentos socais. Dessa forma, os Conselhos populares surgiram como resultado das lutas contra o governo autoritário e se constituíram como instrumentos que visavam à participação da sociedade nas questões políticas do país. Tais conselhos se caracterizavam pelo não-envolvimento institucional, a não ser quando pressionavam as autoridades sobre suas pautas e reivindicações, o que implica na tentativa de formar uma força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado. Assim, os diversos atores sociais, e não exclusivamente sindicatos e partidos políticos, foram fundamentais para a formação dos Conselhos enquanto canais representativos da população. Nesse sentido, para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderiam significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social (GOHN, 2001, p. 75).

As experiências de Conselhos populares que se destacaram na política brasileira foram: os Conselhos populares de Campinas que, no início dos anos 1980, articulados aos programas das pastorais religiosas, deram origem ao movimento Assembleia do Povo e o Conselho Popular Municipal de Osasco (1980) que atuaram

na área da saúde; Conselho dos Pais, em Lages (SC); Conselho de Desenvolvimento Municipal, em Boa Esperança (ES); Conselho popular de Piracicaba (SP), dentre outros (GONH, 2001).

Algumas questões envolvidas no debate sobre os Conselhos populares, entre as diversas propostas e polêmicas que houve, apresentavam certo consenso e grau de uniformidade como, por exemplo, em relação à definição de suas atribuições (competências) e ao seu posicionamento na interação povo-governo. Dentre as suas funções, os conselhos deveriam fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão (melhoria do serviço prestado), servir de canal para a influência direta do cidadão comum nos negócios do estado, participar das decisões sobre a destinação dos recursos públicos, colaborar na elaboração de políticas sociais, leis e programas de interesse coletivo etc. Já na relação entre os cidadãos e o poder público, os Conselhos populares deveriam ser autônomos e independentes, funcionariam como espaços de interação política fora da institucionalidade da administração governamental, tendo peso e voz como mecanismo de participação externo ao poder público.

Todavia, segundo Gohan (2001) outras questões e dificuldades se apresentavam como obstáculos à criação e ao funcionamento desses conselhos. Por exemplo, a definição de quem deveria criá-los, quem participaria e qual seria a sua composição interna e de que maneira aconteceria a efetivação do seu caráter deliberativo. Para aqueles oriundos de uma militância mais politizada e partidarizada, caberia aos partidos políticos, através da mobilização da sociedade, a criação dos Conselhos populares. Outros com uma visão menos politizada achavam que a gestão governamental deveria promover as condições para formá-los, em razão das reais necessidades de cada realidade regional. Com uma visão menos institucional, alguns movimentos sociais, entre eles os religiosos ligados as pastorais católicas, reivindicavam a sua criação a partir da própria sociedade civil, embora não especificassem por meio de quais organismos.

Com relação aos participantes e à sua composição interna, os entraves continuavam, pois não havia consenso e o debate em torno dessas questões era bastante contraditório. Segundo Gohn (2001), não se chegava a um acordo, pois, para alguns, deveria haver uma separação de classe (as organizações patronais seriam totalmente excluídas), enquanto outros admitiam a participação de pequenos

empresários, desde que fossem eleitos pela comunidade. Ou seja, existiam duas visões completamente opostas sobre a natureza da composição e a possibilidade de participação nesses espaços. Além disso, em virtude dos Conselhos populares possuírem influências partidárias distintas, a orientação para que fossem unitários estava comprometida. Uma outra questão estaria relacionada à capacidade real de deliberação desses conselhos. Isto é, pelo fato dos Conselhos populares se posicionarem fora das instituições governamentais (o seu não-envolvimento institucional), por não se constituírem órgãos de poder paralelo e por não pretenderem estar acima dos poderes formalmente constituídos, qual era de fato o seu poder efetivo? E como se envolveriam nas decisões políticas do poder executivo? Com as eleições municipais de 1988, em que algumas prefeituras passaram a ser controladas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a discussão sobre essas questões se acirra e a pressão popular por participação se mantém. Para Teixeira (1996), o ponto central do debate se relacionava ao fato do conselho ser ou não um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia com relação ao Estado.

Apesar de todas essas questões e dificuldades, as experiências realizadas, a partir dos Conselhos populares, foram de grande importância na luta da sociedade por participação política. No período da Constituinte, por exemplo, esses conselhos serviram como referência na formulação de arranjos institucionais que permitissem a participação dos cidadãos no controle, na fiscalização, na proposição de atos e nas decisões governamentais culminando com o surgimento do Conselhos Gestores, tais como o CONCIDADES-BA, que estudamos nesta tese. Assim, a influência da criação desses Conselhos e a própria mobilização de vários setores sociais foram fundamentais para a apresentação de proposições à Constituinte de 1988. A seguir iremos analisar a experiência dos Conselhos Gestores.

3.3.2 Os Conselhos de gestão: A participação institucionalizada na elaboração e gestão das políticas públicas

Os Conselhos gestores, objeto de estudo desta tese (via CONCIDADES-BA), foram as instituições participativas que mais se multiplicaram na democracia brasileira, sendo considerados como a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos (AVRITZER, 2006; TATAGIBA, 2002; GOHN, 2001). Diferenciam-se

dos Conselhos populares compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, sobretudo, pelo seu caráter deliberativo e pela natureza da sua composição, mista e paritária entre estado e sociedade. Além disso, enquanto espaços institucionais, essas arenas públicas têm a função de instrumento mediador na relação Sociedade-Estado e, constitucionalmente, adquiriram o papel de mecanismo de expressão, representação e participação dos cidadãos. Portanto, os Conselhos gestores podem ser definidos como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Embora possuam capacidade de deliberação, não anulam o monopólio do Estado na promoção do direito e nem se constituem como instâncias executivas (TEIXEIRA, 2003).

Para Gohn (2001), esses Conselhos Gestores de caráter deliberativo se inserem na esfera pública e, por força de lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, sendo responsáveis pela assessoria e suporte nas áreas em que atuam. Em suas reflexões, Cunha (2007) ainda os classifica como estruturas político-institucionais permanentes, criados por meio de legislação específica, nos três níveis de governo. Por conseguinte, os Conselhos gestores de políticas públicas se constituem como novos instrumentos de participação social no desenvolvimento da democracia brasileira. Na análise de Gohn (2001), possuem potencial de transformação política e se, efetivamente, representativos podem instituir um novo formato às políticas públicas, na medida em que se articulam, principalmente, com os processos de tomada de decisão. Trata-se, pois, do surgimento de uma nova institucionalidade pública, de um novo padrão de interação entre representantes políticos e sociedade, uma vez que os conselhos, legalmente instituídos, podem promover a participação de diversos segmentos sociais, inclusive daqueles em situação de desvantagem e politicamente excluídos, nas atividades deliberativas que afetam a coletividade.

Contudo, a partir do final dos anos 1980, além do alargamento da democracia brasileira que se expressa pela instituição de espaços públicos e pela participação da sociedade civil nos processos de discussão e deliberação das políticas públicas, um outro processo também acaba por influenciar as práticas democráticas no país. Como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, com base nas regras estabelecidas no Consenso de Washington em

1989, emerge, no Brasil, um projeto de Estado mínimo que, além de isentá-lo progressivamente do seu papel de garantidor de direitos e transferir suas responsabilidades para a sociedade civil (DAGNINO, 2004), deturpa o significado do público, retirando sua universalidade e associando-o ao campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços (GOHN, 2001).

Entretanto, com a criação dos Conselhos gestores e a consequente institucionalização da participação nos negócios públicos, retoma-se a possibilidade de efetivar os direitos sociais e políticos dos indivíduos, reconstituindo as formas de construção da cidadania através de um processo cívico e de interação direta e frequente com o Estado. Dessa forma, no Brasil, a existência e funcionamento desses espaços deliberativos, como locais de formulação e acompanhamento das políticas públicas, delineiam uma lógica democratizante diretamente oposta aos objetivos neoliberais. Como já mencionado, a possibilidade de criação dos Conselhos gestores tem sua fundamentação legal na Constituição Federal de 1988. A partir dos artigos que tratam da participação dos cidadãos nos processos públicos de discussão, deliberação e controle na gestão do Estado, leis ordinárias federais regulamentaram a intencionalidade constitucional, determinando, assim, a criação de novas instituições que concretizassem os princípios participativos, ou seja, a criação de conselhos capazes de gerir de forma democrática as políticas públicas nas diversas áreas e é exatamente isso que esta tese tem a intenção de problematizar.

É importante destacar que, para além da participação prevista no texto constitucional, essas leis estabeleceram a natureza deliberativa dos conselhos, isto é, deram a essas instâncias o poder de decidir sobre os encaminhamentos das políticas públicas com as quais estão relacionadas, bem como controlar a ação do Estado com base no que foi democraticamente deliberado. Assim sendo, os Conselhos gestores adquirem competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os Conselhos gestores têm a força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos etc., acenando na direção da partilha do poder. Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução de políticas, a cujas áreas estão

ligados. Nos próximos capítulos iremos discutir a efetividade participativa dos Conselhos Gestores.

Gohn (2001) destaca que a Lei Federal prevê a vinculação dos conselhos, como órgãos auxiliares da administração pública, ao Poder Executivo correspondente, com funções decisórias no processo de gestão descentralizada e participativa. Naturalmente que as atividades atribuídas e o bom funcionamento dos conselhos não se reduzem à questão deliberativa. Existem outras funções a serem desempenhadas por essas arenas institucionais na sua relação com as esferas do Estado como a formação de um canal permanente e eficiente de vocalização das demandas sociais, ampliação da participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho estatal, o estabelecimento de critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do fundo de recursos, a definição dos padrões de qualidade para o funcionamento dos serviços públicos aos quais estão ligadas, o controle social do Estado, no sentido de fiscalizar os atos para impedir a transgressão estatal, dentre outros.

De forma ideal, os conselhos deveriam ser capazes de executar, concomitantemente, um conjunto de atribuições entre as quais estariam as anteriormente citadas. Entretanto, na prática, devido a vários fatores (como veremos mais adiante) tal fato dificilmente se concretiza e é isso que iremos analisar de forma crítica nos capítulos seguintes. A criação de órgãos coordenadores de políticas sociais com a participação de representantes da sociedade não é novidade nas leis do país (elas surgem em 1930 no governo Vargas), porém por esses órgãos terem funções meramente consultivas, não democratizavam as decisões. “É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta” (GOHN, 2001).

No que diz respeito à composição, os conselhos foram regulamentados como paritários, ou seja, devem participar da sua formação representantes da sociedade civil e membros governamentais, objetivando, dessa maneira, equilibrar as forças no processo decisório. A sociedade civil tem sua representação assegurada através da eleição de conselheiros por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos sociais, associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores e empresários, etc. Já com relação aos representantes governamentais,

normalmente, são agentes públicos ligados à área de atuação do conselho, sendo indicados pelo representante máximo do Poder Executivo da esfera de governo correspondente. A legislação sobre a criação e o funcionamento dos conselhos prevê também a formação de comissões técnicas, como veremos no capítulo que tratamos do funcionamento do CONCIDADES-BA, para oferecer suporte informacional aos conselheiros, elucidando questões e temas que fogem do domínio dos participantes.

As Comissões Técnicas podem e devem ser convocadas sempre que os conselheiros acharem conveniente, buscando assim minimizar um dos graves problemas do processo participativo: a assimetria de informação. A previsão de Comissões nas normas que estruturam essas instituições participativas indica, portanto, uma intenção de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os participantes. No capítulo que trata sobre o CONCIDADES-BA, reservamos um espaço para abordamos funcionamento das suas comissões técnicas. Outro aspecto fundamental previsto na formação dos Conselhos gestores é o princípio da pluralidade, o qual representa mais que diferenças entre Estado e sociedade, abordando o caráter plural desses espaços públicos institucionalizados, ao invés de significar um obstáculo aos processos deliberativos, expressa justamente o contrário, ou seja, a possibilidade dos diferentes atores envolvidos (diversificação social) influenciarem nos resultados da decisão. Portanto, a relevância da pluralidade que se espera nos Conselhos gestores se mostra justamente na grande diversidade de entidades da sociedade civil presentes nos processos participativos relacionados às políticas públicas (AVRITZER, 2006).

A regulamentação desses espaços de participação política, através de regras e exigências, ainda foi capaz de estabelecer condições favoráveis à resolução dos conflitos. Na conformação dos Conselhos Gestores a natureza pública dos acordos, associada ao processo democrático de deliberação, tem a pretensão de diferenciar o procedimentalíssimo adotado pelos conselhos da tradição clientelista, da troca de favores e da cooptação que ainda persiste na política do país. Logo, em virtude da publicidade e da transparência atribuídas aos processos decisórios de interesse coletivo, a emergência desses conselhos propiciou a associação imprescindível entre princípios éticos elementares e os procedimentos políticos próprios da vida pública.

Nos capítulos seguintes, iremos discutir em que mediada essa intenção foi materializada de fato. Alguns autores como Castro (1999); Gohn (2001); A (2006); Tatagiba (2002) trazem à tona vários entraves que dificultam a consolidação dos Conselhos gestores enquanto verdadeiros arranjos institucionais de participação. Os problemas que atingem os conselhos põem à prova a efetividade política dessas instâncias no processo de descentralização e democratização dos negócios públicos. Ou seja, apesar da criação e do caráter institucional dos Conselhos gestores indicarem uma importante vitória na luta pela democratização das decisões políticas no país, uma série de dificuldades ainda se apresenta na dinâmica real de funcionamento dessas arenas, evidenciando, assim, a centralidade e o protagonismo do Estado, ainda presentes, na definição das políticas e das prioridades sociais.

Ainda listamos como dificuldades o acesso à informação, a disponibilidade de tempo para atuação política, o entendimento sobre funcionamento da administração pública e sobre formulação de políticas públicas, enfim, questões que são essenciais para garantir o equilíbrio das diferentes forças e interesses no processo decisório e consequentemente na participação. Isso porque, dentre outros aspectos, os representantes governamentais estão ligados às atividades dos conselhos durante seu período de trabalho normal e remunerado, têm acesso aos dados, às informações e à infra-estrutura administrativa e estão habituados à linguagem tecnocrática utilizada pelos gestores públicos, ao passo que, aqueles que representam os segmentos sociais não são remunerados pela função que desempenham nos conselhos, não contam com estrutura administrativa própria, têm dificuldades na compreensão de questões e temas específicos etc, isto é, estão claramente em uma situação de desvantagem diante daqueles indicados pelo Poder Executivo.

Complementando a análise aqui feita, observa-se que inventam-se conselhos paritários, com membros comunitários e membros do governo, sem atentar para a farsa que isso encobre, a começar pelo paritário, porquanto não é, de modo algum, paritário o confronto entre dois lados essa mistura serve para embolsar as lideranças comunitárias, tornadas já cúmplices. Conselhos podem ser ideia conveniente para tornar mais transparentes o processo decisório e alocações de recursos, mas facilmente induzem a farsa da paridade.

Por conseguinte, tal disparidade de condições para a participação efetiva nas deliberações dos conselhos entre os membros advindos do governo e os representantes da sociedade civil é, de fato, bastante significativa. Além disso, a formação dos conselhos fundamentada na pluralidade, ao mesmo tempo em que possibilita a diversificação social nas esferas públicas de interação com o Estado, permite também a participação de grupos oportunistas (antidemocráticos) que, devido ao desconhecimento por parte da maioria da população das potencialidades do conselho, utilizam esse instrumento de participação para manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado, descaracterizando-o enquanto espaço de expressão dos setores organizados da sociedade. Um outro aspecto que dificulta o desempenho político dos conselhos é a relação dos conselheiros com as suas entidades.

Para Gohn (2001), em relação à representatividade, é imprescindível que o conselheiro mantenha laços permanentes com a comunidade que o elegeu. Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla.

Dessa forma, os posicionamentos individualizados dos conselheiros se traduzem como obstáculos aos objetivos democráticos da Constituição. O distanciamento e o não-envolvimento das agências estatais e das entidades sociais nas discussões e deliberações dos conselhos apontam para o enfraquecimento desses mecanismos participativos que, embora tenham embasamento legal, não são capazes de impedir que muitas questões importantes ainda sejam decididas nos gabinetes governamentais. Além do mais, a falta de debate e a pouca comunicação dos representantes da sociedade civil com as entidades que os elegeram pode fazer com que tais conselheiros, sem um entendimento prévio dos assuntos da pauta, acabem aderindo às causas defendidas por segmentos com maior poder de argumentação e influência no conselho, dadas as disparidades entre os representantes citadas anteriormente. A falta de capacitação dos conselheiros é

uma das principais dificuldades para fazer dos conselhos autênticos espaços de debate (CASTRO, 1999).

A ausência de conhecimento sobre as atribuições dos conselhos pelos próprios conselheiros, a falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos, o despreparo dos cidadãos comuns para atuarem como protagonistas do processo político e o excesso de burocracia da administração pública são algumas das causas que evidenciam a real necessidade de capacitar os conselheiros para a formulação e acompanhamento das políticas públicas. Portanto, a preparação dos representantes é de fundamental importância para que se tenha qualidade participativa nos principais espaços de articulação entre cidadãos e Estado. Em razão dos problemas citados anteriormente e apesar de serem instâncias autônomas de deliberação, os Conselhos gestores ainda sofrem com a atuação impositiva do Poder Executivo. Esses fatos ilustram as formas de controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos, bem como a postura autoritária do governo, ainda presente no país, que se nega a partilhar o poder de decisão, inibindo as possibilidades de iniciativas da sociedade civil e tendendo a uma burocratização e tecnificação das políticas públicas incidindo sobre uma das hipóteses levantadas por este trabalho que observa a tradição da centralização política como barreira para a efetividade da participação.

Conforme Tatagiba (2002), em vários conselhos analisados, o regimento interno concede ao presidente do conselho – que em 90% dos casos é o secretário da pasta -, ou pessoa por ele indicada, a prerrogativa de elaboração da pauta de discussão. Segundo a autora, mesmo que o regimento interno estabeleça a votação entre os membros do conselho como forma de escolha do presidente, a tendência, mesmo nesse caso, é que a presidência fique com a representação governamental. Na análise de Gohn (2001), cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e bom funcionamento dos conselhos, do mesmo modo que os conselhos podem acioná-lo, se detectarem qualquer tipo de irregularidade. Nesse caso, há possibilidade de formar uma interlocução sistemática com a esfera judiciária – através da ação do Ministério Público - de maneira a propiciar maior visibilidade e força ao processo deliberativo dessas arenas, obrigando o governo a acatar o que foi democraticamente decidido.

Além da relação com o Executivo, várias deliberações dos conselhos devem passar pela aprovação das instâncias legislativas cuja decisão não está ligada à lógica argumentativa, mas a um princípio de subserviência em relação aos governos, conforme Tatagiba (2002). Dessa forma, os Conselhos gestores não têm se articulado bem com o poder legislativo, que têm sido, via de regra, postos em segundo plano na sua capacidade decisória. Essas instituições, cujas prerrogativas e capacidade de decisão são, em geral, baixas, não têm sido capazes de se articular com as formas de participação e têm perdido legitimidade principalmente na política local. O ideal seria que os arranjos participativos tivessem algum tipo de participação de representante dos Legislativos. Para isso, faz-se necessária uma mudança normativa, já que a legislação existente entende os conselhos de políticas como parte da estrutura do Executivo, o que, a nosso ver, parece ser um equívoco (AVRITZER, 2006, p. 42).

No debate sobre o funcionamento e a atuação dos conselhos, ainda há outras lacunas problematizantes, tais como: a criação de mecanismos que garantam o seu planejamento e responsabilizem os conselheiros pelas suas ações; o estabelecimento de critérios claros referentes aos limites e possibilidades das suas decisões; a formação de uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens, em função da multiplicidade de conselhos que disputam entre si verbas cada vez mais escassas; a falta de ações coordenadas entre os diferentes conselhos e inexistência de uma visão integrada de desenvolvimento; a efetiva gestão dos fundos nacionais, estaduais e municipais pelos conselhos como forma de descentralizar, publicizar e controlar a aplicação do dinheiro público[12], dentre outras. Apesar dos entraves e das lacunas que dificultam e indefinem o desempenho dos Conselhos gestores como instrumentos de participação na democracia brasileira, essas experiências institucionais têm uma função político-

[12] Pesquisas demonstram que há, no Brasil, uma grande resistência dos governos em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamento e repasse dos recursos públicos. As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz orientadora da destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, juridicamente com caráter democrático e de publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos, para maiores detalhes ver Tatagiba, (2002).

pedagógica muito importante na construção da cidadania e das novas formas de interação da sociedade civil com o Estado.

Como arranjos participativos legalmente instituídos, constituem-se em instrumentos políticos inéditos na democracia do país, permitindo, através de um processo ampliado de participação, a inclusão de novos atores sociais nas arenas de decisão pública. Além disso, diferentemente dos outros mecanismos de soberania popular, como plebiscito, referendo e iniciativa de lei, os Conselhos gestores se caracterizam hoje na política brasileira como possibilidade de espaços de resolução de conflitos, como canais permanentes e frequentes de diálogo e de apresentação das reais necessidades e prioridades sociais, enfim, expressam-se como um dos principais instrumentos de participação cidadã (se não o principal) na condução das decisões e dos rumos políticos do país, ainda que sejam experiências muito recentes no Brasil redemocratizado. Nos capítulos seguintes iremos discutir essa realidade.

Atribuídos os limites e as potencialidades, é preciso reafirmar que a base jurídica para a concepção desses canais de participação na política brasileira está relacionada a alguns dispositivos da Carta Constitucional de 1988. Entretanto, a sua efetiva consolidação, como mecanismos de controle e formulação das políticas públicas, só foi possível em função da elaboração de leis federais ordinárias, as quais posteriormente os inseriram como ferramentas imprescindíveis no desenvolvimento democrático. Dentre as principais fundamentações legais referentes à criação dos Conselhos gestores estão a Lei 8.142/90 (que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei 8.069/90 (aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), a Lei 8.742/93 (trata da redefinição da assistência social) e a Lei 9.394/96 (que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação). A legislação em vigor no Brasil estabelece que para estados e municípios receberem os recursos federais destinados às áreas sociais e urbana, devem criar Conselhos gestores (GOHN, 2001). Além disso, pela facilidade de acesso e pela proximidade da população, possibilitam ainda uma maior fiscalização e acompanhamento das práticas governamentais pelos cidadãos.

Há vários tipos de Conselhos os que atuam no funcionamento de escolas, hospitais e centro comunitários; os que são responsáveis pela gestão de recursos públicos como os conselhos de fundo de investimento em saúde, habitação,

educação, etc. E há ainda os conselhos que definem e controlam a execução de políticas públicas como os Conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, das comunidades negras e indígenas, da educação, da saúde, da mulher, das pessoas com deficiência e entre outros os Conselhos das Cidades. Além, disso os conselhos podem ser municipais, estaduais e nacionais. Nos próximos capítulos vamos retomar as atribuições, potencialidades e entraves dos Conselhos a partir da experiência do CONCIDADES-BA. A seguir a participação no campo do desenvolvimento urbano.

4 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS NOVAS EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo, veremos a participação na política de desenvolvimento urbano na realidade brasileira, mas também pontuar movimentações em favor da participação no exterior. Vamos iniciar analisando o papel dos novos movimentos sociais a luz da temática da participação. Em seguida faremos uma análise introdutória do CONCIDADES-BA enquanto instrumento institucional de participação. Mais adiante iremos abordar uma mobilização iniciada na cidade de Lyon na França denominada: Novos Coletivos Cidadãos e a Rede Internacional: Diálogos em Humanidade destacando essa nova tendência mundial que reivindica participação e cidadania e analisando o seu potencial de inspiração e articulação com a nossa realidade e este trabalho. Por fim vamos registrar a experiência do Fórum A Cidade também É Nossa sediada em Salvador enquanto exemplo de novas práticas de efetiva participação. Mais adiante ainda em correspondência a essa discussão colocamos na seção APÊNDICE B o relatório relativo a meu estágio de doutoramento na Universidade Trás-Os-Montes e Ato Douro (UTAD), que ocorreu entre julho e novembro de 2013 sob a orientação da Profa. Débora Nunes da Unifacs e do Prof. Dr. Artur Cristóvão e da co-orientação da Prof. Hermínia Gonçalves ambos da UTAD. Ele tem como objeto de estudo o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano, e para tal fizemos uma análise comparativa entre as experiências pontuais desenvolvidas no Brasil e em Portugal na primeira década do século XXI.

4.1 PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANO NO BRASIL: DESDE O SURGIMENTO ATÉ OS DIAS ATUAIS

A abordagem histórico/conceitual relativa à participação no âmbito do desenvolvimento urbano é importante para o nosso trabalho, pois esse versa sobre os mecanismos institucionais de participação nesse setor. Vamos tratar essa temática, a partir do arcabouço teórico dos seguintes autores/a: Manuel Castells (1989), Emir Sader (2005), Débora Nunes (2006) e Elenaldo Teixeira (1996, 2000). Segundo Sader (2005), as origens do movimento social precedem a Revolução de 1930 com o processo de industrialização e a influência do sindicalismo nas suas três vertentes: anarquista, comunista e socialista. Ainda segundo esse autor, os anos

posteriores à década de 30 deram centralidade à questão nacional do movimento social, ancorado no sindicalismo que integrou um bloco histórico com a classe média e o empresariado brasileiro em favor de direitos trabalhistas, da constituição de um estado nacional e o desenvolvimento industrial brasileiro (SADER, 2005). Na década de 60, depois da ditadura militar, a centralidade dos movimentos sociais passa a ser a questão democrática na luta contra o autoritarismo.

Os movimentos sociais urbanos nos anos 70 (res)surgem a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas no período. Segundo Castells (1989), o movimento social urbano tinha na sua base nas associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão, que iam negando, praticamente dia a dia, o silêncio imposto pela repressão policial e a passividade que tem uma sociedade baseada na ausência de democracia. Podemos dizer que embora o autor tenha se inspirado na realidade da Espanha o contexto descrito por ele cabe para a realidade do Brasil na década de 80, pois também vivíamos nessa época um contexto autoritário e o surgimento de novos atores sociais urbanos na esteira da luta pela redemocratização. Mas, a partir da criação dessa base assinalada acima, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos, para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana, como nas formas políticas institucionais. E esse foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Nos anos 80 os movimentos sociais urbanos vão (re)surgir num ambiente de crise do capitalismo avançado, constituindo-se em múltiplos atores, numa infinidade de expressões sociais que lutam, organizam-se e tomam consciência, na tentativa de provocar transformações da vida cotidiana. Nesse sentido a crise urbana conhecida por experiência própria pelos habitantes das grandes cidades advém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana,

da moradia às escolas, passando pelos transportes, ainda áreas verdes etc. Portanto, a concentração espacial dos trabalhadores em grandes cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescente do conjunto de meios de consumo que lhe são necessários.

Essa demanda ocorre tanto no que se refere ao consumo individual de produtos distribuídos através do mercado de forma fracionada, como ao consumo coletivo bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais etc. (CASTELLS, 1989). A crise urbana e sua politização, a partir da intervenção contraditória do Estado, tornam-se ainda mais profundas devido à crise estrutural que atravessa o sistema capitalista nos últimos anos. De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado concentra seus investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao funcionamento do polo dominante, isto é, do capital. Enquanto permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e equipamento social da população (CASTELLS, 1989).

Nesse contexto, a movimentação dos diversos fatores sociais, ou seja, o movimento ecológico, feminista e racial, direitos civis e humanos entre outros cumprem um importante papel de mobilização na configuração de um novo movimento social urbano que transcende a questão de classe, mas está comprometido com as lutas contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, raciais e de gênero.

Nos anos 80, a temática da participação social como expressão das demandas dos movimentos sociais urbanos vai ganhar força como um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, representando: de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; e de outro lado, a legitimidade das demandas apresentadas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (GOHN,1997). Nunes (2006) assevera que no Brasil a questão da participação nas decisões de urbanismo se colocou de forma destacada nos anos 80, período de redemocratização do país, tomando então uma amplitude particular e fazendo com que as palavras “participação” e “cidadania” aparecessem juntas.

Nesse período, desenrola-se a transição democrática entre o fim do governo militar e o surgimento de um regime de estado de direito. Aos poucos, os movimentos foram se tornando interlocutores privilegiados do Estado, na esteira da redemocratização, construindo, assim, novas formas de representação na sociedade. Novos desafios, então, foram postos pelas novas formas de relação do Estado com os movimentos sociais organizados.

Surge, nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meados dos anos 80, identificado com as bases teóricas do conceito ao Direito à Cidade proposto por Henri Lefébvre. Esse movimento foi protagonista na luta que teve como desdobramento a incorporação da Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia trazida pela Constituição Federal de 1988, o que refletiu na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando a Política Urbana com base nas diretrizes do Direito à Cidade e da sua Gestão Democrática. Segundo Teixeira (2001), a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

A partir dos anos 90 até os nossos dias, a agenda dos movimentos sociais urbanos ganha novo contorno com a então recém aprovada Constituição Federal de 1988. Dois aspectos colaboraram para essa mudança: 1) foram eleitas, em algumas cidades, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; 2) e boa parte dessas gestões municipais, as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas ao aparato governamental.

Portanto desde as lutas pela redemocratização do país até os dias atuais os movimentos sociais urbanos crescerem por todo o país e constituíram uma grande teia de organizações políticas, econômicas e culturais que se mobilizaram para conquistar, garantir e ampliar direitos. Esse processo de redemocratização resultou na aprovação da Constituição Brasileira em 1988 que entre outros instrumentos democratizantes constituiu capítulos que estabelecem a função social da propriedade e da cidade. Mais adiante, em 2001, com o Estatuto da Cidade - Lei Federal que regulamentou os capítulos da política urbana - são reafirmados os princípios reforçados pela emenda constitucional que reconhece o direito à cidade como fundamental para todas as pessoas e determina a instituição dos Conselhos de Política Urbana, que mais tarde, com a criação do Ministério das Cidades e as

Conferências das Cidades, em 2003, transformam-se em Conselho das Cidades. No entanto os movimentos sociais urbanos irão ser influenciados pelas circunstâncias afetas aos movimentos sociais em geral já analisadas no segundo capítulo e ao longo deste trabalho, lançando luzes para uma análise crítica de sua trajetória posterior junto às instâncias participativas institucionais. A seguir vamos abordar o surgimento dos Conselhos das Cidades.

4.2 O CONSELHO DAS CIDADES ENQUANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO

Os Conselhos de gestão como vimos neste trabalho são instrumentos criados na esteira da cultura de espaços públicos de interação entre governo e sociedade. Devem atuar como intermediação de pactuação e cogestão na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas assumindo tarefas de discutir, propor, pactuar, decidir, implementar, fiscalizar a realização do interesse público. Quanto a definição de políticas públicas é um conjunto de princípios objetivos e diretrizes e orientações públicas e devem resultar de um compromisso pactuado entre estado e sociedade. Os conselhos de gestão são forjados dentro da perspectiva do controle social que consiste na participação da sociedade civil na definição e gestão das políticas públicas.

O Conselho das Cidades surge, a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003. Esse Ministério é fruto das conquistas alcançadas com a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade em 2001 em favor da reforma urbana. O Ministério das Cidades foi criado com a missão de formular e executar uma política integrada de desenvolvimento urbano para o Brasil com a participação da sociedade. Ainda em 2003, o Ministério promoveu uma grande mobilização nacional, que culminou com a realização da 1ª. Conferência das Cidades. No âmbito dessa conferência foi proposto e aprovado o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) por delegados de todo o país sendo regulamentado pelo Decreto n. 5790, de 25 de maio de 2006, que dispõe sobre sua composição, estruturação, competência e funcionamento.

O CONCIDADES é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O

CONCIDADES tem por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

O primeiro mandato do CONCIDADES reuniu representantes de expressivos setores da sociedade, notadamente aqueles envolvidos com a vida urbana, tais como: movimentos populares de moradia, trabalhadores, empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as diversas instâncias e escalas do poder público.

O CONCIDADES buscou ampliar a prática da participação e controle social da política de desenvolvimento urbano, principalmente através do processo de realização das Conferências das Cidades – no âmbito nacional, estadual e municipal – e incentivo à criação de Conselhos Estaduais e Municipais.

A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, OSCIPs, universidades, entidades profissionais e os órgãos governamentais que intervêm sobre o espaço urbano.

A partir daí, as conferências ocorreram em um número expressivo de cidades e em vários os estados, incluindo a Bahia, por meio das conferências municipais e estaduais, nas quais as propostas fruto desses debates foram encaminhadas para a conferência nacional, servindo de base para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como uma política de Estado que visa a nortear as ações dos poderes públicos, nas suas diversas instâncias, e foi a plataforma para a formulação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Conselho Nacional das Cidades, ao longo desse período, tem apontado alguns temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país, tais como: habitação e política fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. O Conselho ainda promoveu quatro campanhas temáticas no âmbito da PNDU que foram discutidas com a atuação e apoio de entidades

vinculadas a luta pela reforma urbana, são elas: Os Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

Em relação à participação e controle social, o processo de conferências tem visado à exigência de compromissos dos diversos segmentos que atuam nesse debate. Dos poderes executivos e legislativos com: a) o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos; b) o combate às formas de conservadorismo político, clientelismo, interesses particulares e privatistas e a cultura do favor; c) o fortalecimento permanente de atores/sujeitos sociais-políticos autônomos; d) a organização de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações; e) a promoção de um processo contínuo de discussão, negociação e de aprendizado coletivo; f) a constituição de espaços, instrumentos, canais ou instâncias de participação da sociedade; g) o respeito pelas diferenças de pensamento; h) a apresentação de suas propostas de forma clara e transparente; i) a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social sobre as ações governamentais. Das organizações sociais e da população exige compromissos com: a) a mobilização das entidades e da população para o reconhecimento das instâncias de participação e para o debate político; b) o compartilhamento das informações e das decisões com a população; c) a disposição para participar de processos de capacitação de maneira a qualificar as intervenções da sociedade.

No entanto, há uma compreensão de que o mecanismo de participação e o controle social não devem estar circunscritos à instância federal, portanto, os estados e municípios estão sendo pressionados a promover: a) constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, através da integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana); b) conferências das Cidades, para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade, com especial atenção aos mais excluídos, e para eleger os membros dos conselhos das cidades; c) articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo, também, regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação

nas ações e decisões; d) a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como: debates, audiências públicas; plebiscito, referendos; e) canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e planos de todas as temáticas de forma integrada.

Esse conjunto de medidas visa a dotar o desenvolvimento urbano nos estados e nas cidades de um aporte técnico-institucional capaz de estabelecer o diálogo com a sociedade, tendo o Conselho das Cidades como principal instrumento, e constituir políticas públicas voltadas a resolução dos graves problemas urbanos. Portanto, se esses são os conceitos, propósitos e finalidades do Conselho das Cidades iremos, no próximo capítulo, analisar a atuação do Conselho das Cidades da Bahia, bem como o contexto político da participação no estado.

4.3 NOVOS COLETIVOS CIDADÃOS E A REDE INTERNACIONAL: DIÁLOGOS EM HUMANIDADE

Os Novos Cidadãos Coletivos não se caracterizam como um movimento urbano, no entanto trata-se de uma tendência de organização da sociedade civil em favor da participação e cidadania e nesse sentido o seu reconhecimento e análise pode colaborar com os objetivos deste trabalho no intuito de problematizar a efetiva participação do CONCIDADES. Os Novos Cidadãos Coletivos nascem a partir de um cenário no qual temos visto muita coisa interessante acontecer nas ruas do mundo nos últimos anos em termos da participação e cidadania urbana que coincide com a temática desta tese. Na Europa, o grito “Indignai-vos”! lançado em 2010 pelo épico personagem real Stéphane Hessel, teve um sucesso avassalador. Sem dúvida ele estimulou jovens espanhóis (*Los indignados*) e franceses (*Les indignés*), entre outros, a irem às ruas protestar contra um mundo pouco humano. Nos Estados Unidos, na mesma época, o movimento *Ocuppy Wall Street* dizia não a um mundo dominado pelo dinheiro. Na Tunísia, no Egito, e em outros países árabes, jovens e adultos derrubaram governos autoritários. A dinâmica de resistência criativa vem mostrando sua cara, revelando o que se passa nos bastidores da sociedade.

No Brasil, as manifestações de junho 2013 retomaram lutas históricas pela democratização das nossas instituições, pela universalização dos serviços sociais e

na luta pelo combate à corrupção que no passado recente implicou na lei da” Ficha Limpa” que impede que pessoas envolvidas em práticas criminosas sejam eleitos. A diversidade dos cartazes empunhados pelos/as manifestantes mostraram a amplitude de pensamento e o desejo de transformação que move tantos brasileiros. Quanto às manifestações de 2015 para além das explorações político-partidárias conjunturais caracterizadas pela conotação de contestação ao governo recém eleito percebemos o mesmo ímpeto de indignação com a condução política o que remete a uma tendência de engajamento político por uma cidadania planetária.

Em todo o mundo, em que ocorreram as manifestações descritas acima, as mobilizações foram provocadas, em boa medida, de forma autônoma e via redes sociais que desempenharam um papel de destaque em todo esse processo. E hoje apesar do registro de derrotas e/ou desmobilização circunstancial dessas manifestações isso não diminuiu o ímpeto da construção de um movimento planetário em favor da participação e cidadania. Portanto o cenário em que surgem os coletivos de cidadãs e cidadãos vai desvelar o contexto mundial nas perspectivas das crises financeira, social, ecológica, ética, religiosa e a crise sobre o entendimento do mundo em que vivemos hoje com suas complexidades e contradições. Diante desse contexto os autores Débora Nunes e Ivan Maltcheff (2014) utilizam a metáfora da lagarta que se transforma em borboleta que e é resgatada a partir do conceito das células imaginais da bióloga Elisabet Sahtouris (apud NUNES; MALTCHEFF, 2014) que se associam para produzir a borboleta através da destruição de antigos tecidos e criação de novos (Nunes; Maltcheff, 2014). A ideia dessa metáfora é reconhecer a situação de crise social, econômica e política que o mundo atravessa, mas sobretudo ressalvar as experiências alternativas que se espalham a partir das velhas estruturas constituindo-se em novos polos de esperança por uma sociedade mais justa. Nesse sentido temos de um lado as incertezas próprias dessas crises que podem nos levar a barbárie ou a perspectiva da construção de outro mundo possível alicerçadas por iniciativas como os Fóruns Sociais Mundiais.

De forma cada vez mais global, continuamos a nos indignar para nos contrapor a um pensamento único, com características de cinismo e desumano. Articular todas as forças e todos os pensamentos daqueles que querem construir o novo é o desafio da contemporaneidade. É o momento de rever as convicções que

acreditam que algum grupo detém as condições de vanguarda e que nos redimiria do males sociais, econômicos e políticos. Esse raciocínio poderá nos ajudar na problematização do tema trazido por esta tese na medida em que aponta as distorções de nossas instituições e relações sociais degradadas tal como tecido antigo, mas ao largo dessa realidade e no interior da sociedade e ao mesmo tempo a prática de experiências de participação e cidadania tal como criação de novos tecidos sociais.

Em decorrência desse quadro, Nunes e Maltcheff (2014), autores citados anteriormente, percebem o desenvolvimento de um trabalho conjunto de entendimento científico, filosófico e espiritual que ainda incipiente e inicial, mas que traz em si uma perspectiva de alternativa. Segundo esses autores a reação da maioria diante da crise é associada aquela que a doutora Elisabeth Ross identifica, nos diferentes estágios, na atitude das pessoas diante da proximidade da própria morte. Para doutora Ross a “curva da morte” na maioria das pessoas oscila entre as fases de negação, de revolta/cólera seguida pelo desespero e depressão correspondendo a uma atitude negativa. Ross, no entanto, entende que o comportamento da aceitação da morte pode se transformar na resignificação da vida e a abertura para novas possibilidades. Transpondo esse conceito para a realidade social, em crise, podemos perceber refletindo com os autores que atualmente estamos vivendo a negação constatada na inércia da maioria, mas, também existe a manifestação da vontade de mudança, vide a troca de experiência entre movimentos, entidades e redes em torno de uma nova globalização baseada na liberdade e solidariedade (NUNES; MALTCHEFF, 2014).

A lógica desse pensamento, portanto, é no reconhecimento de que carregamos as contradições inerentes à nossa humanidade e no entendimento de que só superaremos os graves problemas atuais, encarando todas essas contradições, que reside a esperança de construir algo radicalmente novo. Então a urgência não está nas convicções, nem no proselitismo de um pensamento, da postura de um e de outro. A urgência está na “entrada em transformação”, junto e com nossas contradições. A compreensão requerida é de profunda renovação democrática da qual necessitamos para escapar dos esquemas de oligarquias - que se instalaram sem muito oposição diante da nossa realidade – prescindirá de um maior amadurecimento buscando novas formas de relacionamentos. Para que

possamos renovar será necessária a aparição de novos protagonistas de práticas interacionais novas, que evidenciem novas formas de saber, para experimentar uma nova formatação coletiva.

Os autores entendem que as instituições tradicionais (Estados, partidos, empresas, religiões oficiais, sindicatos, etc) estão engessadas e em processo de colapso e lançam um olhar sobre as iniciativas da sociedade civil. As atitudes daquelas instituições orientadas ora pelo pragmatismo eleitoral e da perpetuação no poder, ora pela busca desenfreada pelo lucro a qualquer custo passando por cima de valores éticos redundam em violências feitas ao planeta e às pessoas e injustiças de toda ordem. Então continuando nesse raciocínio retomamos a metáfora da lagarta que passa por um momento de crescimento acelerado, trazendo ao mesmo tempo agentes de deterioração e agentes de revitalização na formação da futura borboleta, lançando luz, assim, sobre a atuação de determinadas Ongs e associações informais que atuam territorialmente pela melhoria da qualidade de vida, Fóruns sociais locais, processos de gestão democráticas, tais como o Orçamento Participativo, Movimentos comunitários vinculados a métodos de participativos, bairros ecológicos, ecovilas, entre outros exemplos como agentes de renovação no atual cenário da vida em sociedade. No entanto os autores lembram que por vezes essas experiências enfrentam também dificuldades e contradições que esbarram na utilização de métodos ultrapassados que são reproduzidos e materializados contraditoriamente na experiência desses novos coletivos. Então, nesse sentido, se propõe a contribuir com o processo de aprendizagem encarando os limites e apontando coletivamente para a transformação pessoal e social.

Portanto, uma das preocupações levantadas por esses autores é o alinhamento necessário entre o discurso e a prática com relação aos ativistas de questões emergentes principalmente aqueles que têm responsabilidades na área política e intelectual. Nesse sentido a ideia é defender uma mudança não apenas expressa, mas, sobretudo sentida e experimentada num plano local e interligada num plano global. Sendo assim ganha centralidade a questão da interação entre a transformação pessoal e a transformação social num processo de consciência coletiva. E é a partir desse contexto que surgem os Novos Coletivos Cidadãos.

Um marco importante nesse processo foi a criação da rede internacional Diálogos em humanidade, no ano de 2008, da qual os autores: Débora Nunes e

Maltcheff (2014), citam importantes exemplos da ação de novos coletivos cidadãos em construção no mundo, que podem ser inspiradores. O Movimento Diálogos em humanidades tem se movimentado tanto em manifestações internacionais que estão encarando o mesmo desafio em escalas muito maiores, como o Fórum Social Mundial, quanto os que atuam em escala nacional, como o movimento francês Colibri, ou continental, como o movimento “Fora do Eixo” que surgiu no Brasil e atua na América latina representando assim a rede Diálogos, e tantas redes e experiências isoladas que trazem a esperança de novos padrões de humanidade.

Na seção seguinte vamos analisar o Fórum a Cidade Também é Nossa enquanto uma rede de representantes da sociedade civil da cidade do Salvador ligado principalmente a questões relativas ao desenvolvimento urbano e sua proximidade com os Novos Coletivos Cidadãos.

4.4 O EXEMPLO DO FÓRUM A CIDADE TAMBÉM É NOSSA

Na Bahia o Fórum a Cidade Também é Nossa atua na perspectiva dessa nova tendência representada pelos Novos Coletivos Cidadãos e a Rede de Diálogues en Humanité como iremos comentar adiante. O Fórum reúne mais de trinta de entidades representativas de órgãos de classe, sindicatos, Ong´s, instituições profissionais com status de autarquia, movimento ambientalista, movimentos sociais e entidades da sociedade civil para discutir o desenvolvimento urbano. Seu surgimento ocorreu no ano de 2007 para constituir um coletivo permanente de entidades em defesa dos interesses coletivos de Salvador e região metropolitana. O Movimento A CIDADE TAMBÉM É NOSSA composto inicialmente de 12 entidades, posteriormente ampliado para 24 entidades e hoje compondo um universo de 39 entidades/instituições. Entre as entidades e instituições encontram-se órgãos de classe tais como o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), que sedia o movimento, Instituto dos Arquitetos do Brasil secção Bahia (IAB-BA), Conselho dos Arquitetos e Urbanistas (CAU), Associação Baiana de Imprensa (IAB), Ordem dos Advogados da Bahia (OAB), Conselho Regional de Medicina da Bahia (CREMEB), Sindicato dos Engenheiros da Bahia (SENGE-BA), Sindicato dos Arquitetos (SINARQ) entre outros e entidades do Movimento Popular como a Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS), União de Moradia Popular da Bahia (UMP-BA) entre outras entidades, organizações

contemporâneos como o Movimento Desocupa, Grupo Hermes de Cultura e Promoção Social e Movimento Vozes de Salvador, reunindo segmentos da intelectualidade do estado, a exemplo do antropólogo Ordep Serra que ocupa atualmente a função de coordenador do Fórum, entidades ambientalistas como: Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá), Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental (Germen), Assembleia Permanente de Entidades Ambientalistas (Apedema) e Instituto Búzios e instituições acadêmicas tais como a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. As reuniões plenárias são quinzenais e o Fórum conta ainda com 5 Grupos de Trabalhos (GT) que são comissões técnicas que dissecam e discutem questões, dados e seus pormenores técnicos/operacionais que precisam ser aprofundados.

Esse Fórum identificava-se com outro que existiu em Salvador, na década de 1990, denominado A Cidade É Nossa – agora se completando a expressão para A Cidade Também é Nossa. O Fórum justifica a sua existência por conta do crescimento da cidade do Salvador, a sua expansão urbana desordenada, o grande aumento populacional, a ausência de políticas sustentáveis com planejamento e restauração dos centros e espaços urbanos da cidade, evidenciando ações políticas desconectadas que só corroboram para a desordem e favelização da cidade que é a capital do estado da Bahia e a primeira capital do Brasil, impondo, assim, atitudes afirmativas por parte de seus cidadãos focados no controle e na responsabilidade social, urbana e ambiental.

Nesse sentido, o “FORUM A CIDADE TAMBÉM É NOSSA” se apresentou como uma instância de discussão, visando a promoção de medidas de desenvolvimento urbano que transformem e conscientizem a população e os gestores públicos, estabelecendo-se, como consequência estratégias e políticas públicas que garantam a sustentabilidade do planejamento, seja no âmbito da gestão dos entes governamentais ou da gestão do segmento empresarial privado. O foco do Fórum é o fortalecimento das políticas públicas participativas e colaborativas, agregando a participação da sociedade não só na gestão urbana, mas também, no planejamento e controle, tentando, de forma conjunta reorientar o poder público, na busca de soluções e formas inovadoras de administração, que minimizem os conflitos e colabore para a promoção da justiça socioambiental. Nos seus princípios o Fórum se define como uma instância livre, plural e democrática,

que se destina a estudos, reflexões, campanhas e formulação de propostas técnicas e políticas comprometidas com a defesa dos interesses coletivos da população da Cidade de Salvador e da Região Metropolitana (RMS).

A estrutura organizativa do Fórum, fundamentada nos interesses coletivos, é simplificada, funcionando, em conjunto ou separadamente, através de coordenação composta por três entidades escolhidas, com duração de dois anos, podendo haver reconduções. A convenção maior é a de que, em relação ao Fórum, mesmo atuando em conjunto, as entidades participantes continuam a manter a sua independência estatutária. Assim, quando for o caso, ficam os participantes livres para discordâncias ou restrições, inclusive de forma pública, sem que isso represente uma discrepância do conjunto. Destacamos, também, o processo de horizontalidade com que é conduzido as discussões e decisões emanadas do coletivo do Fórum, pois não há hierarquia na condução desse processo, todos têm o mesmo peso com o mesmo direito de intervir e votar. Esse procedimento aproxima o Fórum dessa nova tendência de mobilização por participação e cidadania denominada de Novos Coletivos Cidadãos e a rede Dialogues en Hunanité que discutimos na seção anterior seja pela sua identidade com esses valores, mas também pela presença de militantes da rede nos seus quadros.

Entre os objetivos do Fórum destacamos: institucionalização do processo participativo; criação de mecanismos na direção do ordenamento, organização e disciplinamento do uso e ocupação territorial, dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável; promoção de melhorias nas políticas de gestão e de planejamento do uso do solo; discussão e indicação de soluções e formas inovadoras de gestão que garanta responsabilidade socioambiental; institucionalização e implementação do exercício do controle social; incremento do controle com transparência e publicidade; aprofundar e estimular o diálogo democrático de ideias que visem a qualificar e ampliar a discussão dos temas urbanos, respeitadas a independência e a pluralidade da entidades participantes; articular de forma autônoma, independente e transparente, com os poderes constituídos: Legislativo, Executivo e Judiciário, em todos os seus níveis, buscando ampliar o debate e propondo as ações necessárias para aprimorar o planejamento e os programas e projetos que atendam ampla e democraticamente a sociedade; promover o debate democrático, capaz de assegurar e efetivar, um desenvolvimento

urbano sustentável tendo como suporte um planejamento participativo; organizar uma rede de comunicação que facilite a interação entre as entidades participantes, assim como fomentar uma ampla participação da sociedade civil organizada nas diversas questões inerentes ao desenvolvimento urbano sustentável.

No entanto, apesar dos avanços, o Fórum tem dificuldades próprias de uma articulação ainda em consolidação. Segundo o antropólogo Ordep Serra, coordenador desse coletivo: “A força que aviventa e faz crescer nosso fórum deriva da capacidade de articulação desse punhado de gente, que toma iniciativa, aciona as entidades e as conecta”. E mais adiante ele arremata dizendo: “É difícil: temos de reconhecer que as conexões ainda são frágeis, a articulação imperfeita... Há divergências enriquecedoras pelo potencial de reflexão que oferecem, mas elas podem esgotar-se em debates estéreis, como por vezes sucede.” (SERRA apud NUNES; MALTCHEFF, 2014, p. 7). Mas apesar das limitações o Fórum logrou sucesso conseguindo barrar na Justiça uma legislação municipal alheia ao conjunto dos interesses dos seus cidadãos e cidadãs de caráter anticonstitucional e voltada á ganância de alguns poucos especuladores imobiliários. Também podemos destacar a promoção de debates que pautaram a discussão do planejamento urbano na cidade como: A revisão do Plano Diretor Urbano e a criação do Conselho Municipal da Cidade. Esse processo foi tão rico e mobilizador que instou o Ministério Público Estadual a acionar a Justiça, o que gerou processo com o poder municipal um Termo de Acordo e Compromisso (TAC) para promover mudanças na legislação. Ainda para o Fórum foram trazidas para o debate autoridades que se julgavam inquestionáveis e que tiveram de experimentar um público ávido por participação e com ímpeto questionador (SERRA apud NUNES; MALTCHEFF, 2014, p.8).

Portanto na sua forma e atuação o Fórum adquiriu características muito próximas do que viria a ser chamado de movimento dos Novos Coletivos Cidadãos dentro da proposta da rede Diálogues en Humanité. E em julho de 2014 a plenária de entidades/instituições do Fórum delibera por sua filiação ao movimento Diálogues en Humanité. O ambiente de pluralidade e a dinâmica de tomada de decisões baseada na horizontalidade propiciado por essa experiência vai colaborar com a análise crítica sobre a efetividade participativa do CONCIDADES-BA como veremos nos próximos capítulos.

5 ORIGEM E TRAJETÓRIA DO CONCIDADES-BA

Neste capítulo, vamos conhecer a história, constituição e o funcionamento, bem como faremos uma análise crítica dos resultados da pesquisa empírica e a observação participante do CONCIDADES-BA.

5.1 O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES ENQUANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

É a partir do cenário acima descrito que na Bahia vai ser criado o CONCIDADES/BA, em 2007, com a intenção de possibilitar a expressão das diversas forças e interesses da sociedade baiana e a construção e articulação pactuadas das políticas de habitação de interesse social, planejamento e gestão urbana, mobilidade e transporte, saneamento, além de outras questões que se rebatem na vida urbana. O anteprojeto de Lei de criação do Conselho das Cidades da Bahia foi proposto pelo grupo de trabalho nomeado por portaria publicada no Diário Oficial do estado da Bahia, e composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público federal, estadual e municipal. Antes de sua implementação ele foi apresentado e debatido nas principais regiões do estado da Bahia, em 15 audiências públicas, entre junho e agosto de 2007, cujos participantes contribuíram com propostas para sua (re)formulação.

A composição do CONCIDADES/BA reúne os movimentos populares de moradia, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as instâncias e escalas do poder público municipal e federal. A proporção da representação de cada segmento segue a orientação do Conselho Nacional das Cidades que iremos mostrar na seção seguinte.

A criação do Conselho foi uma conquista da sociedade civil que, com o apoio do governo do estado, abraçou essa iniciativa de controle social por representantes que vêm da própria base social e trouxe uma grande mudança na condução do sistema político-administrativo com a participação da sociedade na construção da política de desenvolvimento urbano.

Um dos destaques da criação do Conselho no Estado da Bahia é a extensão da representação dos conselheiros a todos os Territórios de Identidade[26] do estado,

garantindo a solução de problemas regionais de forma direcionada, favorecendo a construção de políticas urbanas baseadas nas características próprias de cada região.

Da mesma forma, os Movimentos de Luta pela Moradia e pela Reforma Urbana, os quais foram muito importantes para as várias conquistas que aconteceram a partir dos anos 1980 para o fortalecimento da política de desenvolvimento urbano, estão presentes na composição do CONCIDADES Estadual/BA, tendo uma representatividade de 26,7%.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia foi criado na 3ª Conferência Estadual das Cidades no ano de 2007, como instrumento de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana, saneamento básico, habitação e mobilidade urbana. Tem como finalidade debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano, além de fiscalizar e avaliar a execução dessa política. Nas seções seguintes vamos conhecer a estrutura do CONCIDADES-BA.

5.2 O CONCIDADES EM FUNCIONAMENTO

O CONCIDADES/BA é eleito a partir da Conferência Estadual das Cidades que acontecem a cada 3 anos e reúnem delegados emanados das Conferências Municipais realizados nas cidades do estado da Bahia. Ele é formado por 122 conselheiros (61 titulares e 61 suplentes).

O CONCIDADES/BA é composto pelo Poder Público e por diversos segmentos da sociedade civil organizada, com os seguintes percentuais de representação: 42,3% membros do Poder Público (União, Estado e Municípios); 26,7% membros do movimento social e popular; 9,9% membros dos trabalhadores; 9,9% membros dos empresários; 7% membros das entidades profissionais de ensino e pesquisa; 4,2% membros de organizações não-governamentais.

A sua estrutura é assim delineada: PLENÁRIO – Momento em que os/as conselheiros/as ordinariamente e a cada dois meses, se reúnem para debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano; PRESIDÊNCIA – Exercida conforme a Lei de criação do CONCIDADES-BA que determina que seja ocupada pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano para coordenar e encaminhar as reuniões do Conselho; SECRETARIA EXECUTIVA - É a instância executora do

CONCIDADES-BA e órgão assessor da presidência, composta por funcionários da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR); CÂMARAS TÉCNICAS – são grupos temáticos formados por conselheiros, titulares e suplentes, com caráter permanente e com a finalidade de subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções. A sua composição reflete a mesma proporção da composição do Conselho. São 4 as câmaras técnicas: 1) de Habitação, 2) de Saneamento Básico e Ambiental, 3) de Mobilidade Urbana e 4) de Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

O Conselho, criado pela lei nº 10.704 de 12 de novembro de 2007, possui estrutura composta por plenário, presidência, secretaria executiva, câmaras técnicas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e planejamento e gestão territorial. As reuniões ordinárias, que acontecem a cada 2 meses, constituem-se em palco de deliberações e debates ligados às questões do desenvolvimento urbano estadual. Vale ressaltar que esse Conselho tem um diferencial em relação ao Conselho Nacional das Cidades, pois além de ter um caráter fiscalizador, também é deliberativo. Antes de analisá-lo, veremos sua estrutura e deliberações.

5.2.1 Deliberações no CONCIDADES/BA (2007/2009)

O plenário do CONCIDADES-BA reuniu-se nesse período por 20 vezes em que discutiu e aprovou o total de 17 resoluções que são relacionadas a seguir: Resolução 001 “Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, CONCIDADES/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007”; Resolução 002 “Aprova a criação do Grupo de Trabalho do Plano Estadual de Habitação (GT do PLANEHAB), vinculado à Câmara Técnica de Habitação, do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, CONCIDADES/Ba”. 18 de abril de 2008; **Resolução 003** “Cria o Grupo de Trabalho para Acompanhamento do Processo de Planejamento e Gestão da Região Metropolitana de Salvador (RMS)”; **Resolução 005**, “Cria o grupo de trabalho para acompanhamento da elaboração da política de desenvolvimento urbano do estado da Bahia”; **Resolução 006**, “Convoca os representantes das entidades conselheiras, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) e Caixa Econômica Federal para apresentarem os projetos em elaboração ou em análise, nas suas respectivas Entidades e Órgão”, do Programa Minha Casa

Minha Vida (MCMV); **Resolução 007**, “Convida representantes da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), do Instituto do Meio Ambiente (IMA), Instituto de Gestão das Águas (INGÁ), Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) e Secretarias Municipais responsáveis pela aprovação de projetos e licenciamento ambiental dos Municípios” do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); **Resolução 008, “**Indica representantes para compor o Grupo de Trabalho (GT) de Acompanhamento do Convênio N$^{o.}$ 0002/07 entre o Ministério do Meio Ambiente e SEDUR”. (Elaboração do Plano de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Salvador); **Resolução 009**, “Cria o Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Elaboração da Política de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia”; **Resolução 11,** “Convoca a 4ª Conferência Estadual das Cidades da Bahia”; **Resolução 12,** “aprova o Regimento Interno da 4ª Conferência Estadual das Cidades”; **Resolução 13**, “Dispõe sobre a ampliação da composição do Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Elaboração da Política de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia”; **Resolução 14**, “Nomeia os membros do Grupo de Trabalho da Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia para elaboração das diretrizes da PED-BA”; **Resolução 16**, “Aprovar a proposta de normativa para processo de adesão dos municípios à Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), apresentada na Câmara Técnica de Habitação”; **Resolução 17**, “Delibera pela imediata publicização dos resultados alcançados, até o momento, do cadastramento efetuado”. Relativo as famílias beneficiárias do Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV); **Resolução 18**, “Solicitar à presidência da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) celeridade para o aditamento do contrato entre a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e a CONDER para retomada imediata dos trabalhos interrompidos do cadastramento socioeconômico para as famílias beneficiárias do Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e demais itens constantes que são objeto do contrato assinado”.

A partir do Decreto 10.949 de 2008, foi criado dentro do CONCIDADES-Ba, as Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento Básico e Ambiental, Mobilidade Urbana, Planejamento e Gestão Territorial Urbana. A seguir o registro das atividades da Câmara Técnica de Habitação.

5.2.2 Recortes de Registros das Atividades da Câmara Técnica de Habitação – CTH / 2008 e 2009

A Câmara Técnica de Habitação tem como função principal a formulação, acompanhamento, implantação e fiscalização da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS). Para um melhor conhecimento do funcionamento interno do CONCIDADES-BA, será detalhado a seguir o funcionamento e deliberações da CTH do qual o autor deste trabalho foi membro titular.

A CTH, visando assegurar a legitimidade do processo de construção da PEHIS, criou um Grupo de Trabalho que acompanhou a realização de 16 (dezesseis) Audiências Públicas no Estado da Bahia, cujo produto foi a consolidação do Projeto de Lei da Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS, encaminhado à Assembleia Legislativa para aprovação. Essa Câmara é formado por todos os segmentos do CONCIDADES-BA conforme as suas respectivas proporcionalidades e reuniu-se por 10 vezes ao longo do período de 2008 a 2009.

Em 07 de Maio de 2008 foi aprovada a Lei de n° 11.041 que institui a PEHIS, uma política pública composta por um conjunto de objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos que têm por finalidade orientar programas, planos, projetos e atividades dos integrantes do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS, de modo a proporcionar à população de baixa renda o acesso à moradia digna. Essa mesma Lei cria, simultaneamente o Fundo Estadual de Interesse Social (FEHIS).

Além da PEHIS, a Câmara Técnica de Habitação promoveu as seguintes discussões e deliberações: a Resolução Nº 003/2009, que **“**Cria o Grupo de Trabalho para Acompanhamento do Processo de Planejamento e Gestão da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Aprova o calendário de reuniões do pleno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (CONCIDADES/BA), das Câmaras Técnicas a ele vinculadas, e o programa de capacitação para Conselheiros em Desenvolvimento Urbano”; a definição de critérios de seleção do cadastro do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Casa da Gente, incorporando decisões pactuadas com o movimento social, que teve assegurado uma proporção de 60% das unidades habitacionais disponíveis nos programas habitacionais do Estado da Bahia. Os 40% restantes serão destinados à demanda isolada; a metodologia de seleção dos demandantes da PEHIS, considerando critérios de

enquadramento (que definem o público alvo da PEHIS), critérios de localização (definem os municípios prioritários), e critérios de prioridade no atendimento; a Resolução Recomendada Nº 003, de 28 de Abril de 2009, que define orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação para o segmento populacional de baixa renda (até três salários mínimos) no âmbito do Programa de Habitação Dias Melhores (Casa da Gente) e estabelece os critérios de enquadramento e seleção para o Programa MCMV e dá outras providências; o Decreto Nº 11.521 de 04 de maio de 2009 que homologa a Resolução Nº 003/2009, acima mencionada; o Decreto Nº 11.539, de 15 de Maio de 2009 que regulamenta o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) destinado a dar suporte financeiro à implementação da PEHIS, e seu Conselho Gestor (para garantir o controle social das ações financiadas com recursos do FEHIS) criado pela Lei de nº 11.041, de 07 de Maio de 2008; o Termo de Referência e da metodologia do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Regularização Fundiária – PLANEHAB, cujo Plano de Trabalho foi aprovado pela CAIXA, a licitação realizada, o contrato assinado e sua respectiva ordem de serviço emitida com a empresa Grupo de Apoio Técnico – GTA para início dos trabalhos relativos (Tomada de Preços N° 002/2009); a Resolução nº. 2, de 18 de abril de 2008, que cria o Grupo de Trabalho para acompanhamento do PLANEHAB; a criação de dois Grupos de Trabalho (GT) com vistas ao acompanhamento da elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PLANEHAB e da operacionalização do sistema de formatação e funcionamento do Cadastro Único das Demandas Habitacionais do Estado da Bahia, respectivamente, GT Plano Estadual de Habitação e GT Cadastro.

Além das Resoluções essa Câmara, também, atua com as Resoluções Recomendativas que têm a função de recomendar estudos e ações na área de Habitação para outros níveis governamentais, as quais, no período estudado foram: Resolução Recomendativa nº 01, de 10 de dezembro de 2009; Recomenda ao Conselho Nacional das Cidades notificar a Caixa Econômica Federal quanto a observância das diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação na aprovação dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida; Resolução Recomendativa Nº 02 de 10 de dezembro de 2009.

A observância dos critérios estabelecidos na Lei 11.041/2008 - PEHIS e na Resolução CONCIDADES nº. 003/2009, regulamentada pelo Decreto 11.521 de 04

de maio de 2009; Na aprovação dos projetos em andamento, tanto do governo do estado quanto dos municípios, respeitar o resultado do levantamento da demanda obtidos através de pesquisas de institutos reconhecidos; A observância do resultado obtido da compatibilização dos cadastros estadual e municipais.

A seguir apresentaremos as atividades da Câmara Técnica de Saneamento.

5.2.3 Recortes de Registros das Atividades da Câmara Técnica de Saneamento- 2008/2009

A Câmara Técnica de Saneamento tem como função principal a formulação, acompanhamento, implantação e fiscalização da Política Estadual de Saneamento. Para um melhor conhecimento do funcionamento interno do CONCIDADES-BA, será detalhado a seguir o funcionamento e deliberações da CT SAN.

Durante o período 2008/2009 a Câmara Técnica de Saneamento Básico (CT SAN) se reuniu conforme calendário previamente discutido e aprovado no Plenário do CONCIDADES/Bahia, com frequência bimensal. Nas reuniões foram discutidos temas relacionados às questões do saneamento básico vinculados às ações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e do interesse da sociedade baiana (SEDUR, 2010).

Durante as reuniões buscou-se nivelar os conhecimentos de seus membros, capacitando-os para o exercício do controle social da política de saneamento básico. Como exemplo de temas tratados na capacitação, cita-se a regulação dos Serviços Públicos, a Lei Federal 11.445/07 (Lei do Saneamento) e a Lei 11.107/05 (Lei de Consórcios Públicos). Os integrantes do CT SAN conheceram, ainda, a experiência do Ceará na regulação dos serviços públicos de saneamento básico daquele estado, além da experiência de Israel em reuso de esgotos. A experiência do município de Alagoinhas, na elaboração do seu Plano Municipal de Saneamento serviu, também, como capacitação dos conselheiros.

Durante a apresentação das ações da SEDUR na área de resíduos sólidos, a CT SAN tomou conhecimento do convênio do governo do Estado da Bahia com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que contempla o Estudo de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia e o Plano Regional da Bacia do São Francisco (SEDUR, 2010).

A CT SAN, também debateu o Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário – PEMAPES.

As etapas de elaboração do PEMAPES também foram apresentadas à CT SAN. Os conselheiros puderam acompanhar o andamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC/Saneamento e PAC/FUNASA, através de apresentações da Embasa e da própria SEDUR, bem como tomaram conhecimento do orçamento da Superintendência de Saneamento (SAN) – coordenadora da CT, para os exercícios 2008/2009.

A experiência baiana de criação de Consórcios Públicos multifinalitários com o apoio do governo do Estado foi apresentada para os integrantes da CT SAN, que tomaram conhecimento das diversas possibilidades desse arranjo institucional para soluções regionalizadas de diversas demandas, a exemplo do manejo de resíduos sólidos.

Essa Câmara teve oportunidade de realizar reuniões em dois Territórios de Identidade: Piemonte Norte do Itapicuru e Recôncavo, ocorridas, respectivamente, nas cidades de Senhor do Bonfim e Cruz das Almas em 2009. Nessa última cidade, os membros da CT SAN fizeram uma visita técnica à obra de esgotamento sanitário e ao aterro sanitário.

A CT SAN, entendendo a necessidade de elaboração de uma política específica para a área de resíduos sólidos, discutiu e encaminhou ao CONCIDADES/Ba a proposta de criação do GT Persólidos, a qual foi aprovada pelo plenário do referido conselho, através da Resolução Nº 09/2009 complementada pela Resolução 13/209.

Os conselheiros vinculados a CT SAN participaram, ainda, de reuniões com integrantes da Câmara de Saneamento Ambiental do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEPRAM) e do Conselho Estadual de Saúde, nas quais foram abordados temas comuns a esses órgãos colegiados.

A partir das atividades/discussões desenvolvidas, os membros da CT SAN puderam avaliar e aprovar a Política Estadual de Saneamento Básico (Lei 11.107/08) – e foi criada a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia – CORESAB. Dentro desse contexto, a CT SAN avaliou e emitiu parecer favorável à revisão tarifária da Embasa para o período

de 2009 – 2012, cumprindo, assim, a participação de órgãos colegiados no controle social, conforme prevê a Lei de Saneamento.

O CONCIDADES-BA e CT SAN participaram da discussão na implementação da política pública de saneamento básico no estado da Bahia. Sendo aprovada a lei. A CT SAN também participou da revisão tarifaria da Embasa. A seguir são apresentadas as atividades da Câmara Técnica de Mobilidade (PGTU).

5.2.4 Recortes da Câmara Técnica de Mobilidade/PGTU- 2008/2009

A Câmara Técnica de Mobilidade/ Planejamento de Gestão Territorial Urbana-PGTU tem como função principal a formulação, acompanhamento, implantação e fiscalização da Política Estadual de Mobilidade Urbana. Para um melhor conhecimento do funcionamento interno do CONCIDADES-BA, será detalhado a seguir o funcionamento e deliberações desse CT.

Entre as atividades desenvolvidas pela Câmara, destacamos: Programas e Projetos de Mobilidade Urbana do Governo do Estado – principalmente de sistemas viários e transportes coletivos (Via Portuária, Salvador Sede Copa do Mundo 2014). (22/04/2008); Programas e Projetos SEDUR – com destaque para a formação de Consórcios Regionais para a Gestão Integrada do Desenvolvimento Urbano. (30/04/2008); Projeto de Lei de Regulamentação do Transporte Complementar de Passageiros no Estado da Bahia. (12/06/2008); Princípios e Diretrizes Gerais do Projeto de Lei de Regulamentação do Transporte Hidroviário de Passageiros no Estado da Bahia e Projeto de Gestão Integrada dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de Salvador. (16/07/2008); Agenda de Trabalho 2008/09 da Câmara Técnica de Mobilidade Urbana. Programa de Capacitação dos(as) Conselheiros(as). (14/08/2008); Processo de municipalização do planejamento e gestão do transito, atividades de engenharia de tráfego, fiscalização, educação e controle estatístico de acidentes e outras ocorrências. (16/10/2009); Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social. Retomada da questão da Agenda de Trabalho 2009 e do Programa de Capacitação dos (as) Conselheiros (as). (04/12/2008); Agenda Mínima de Trabalho 2009 (Balanço resumo 2008). Participação dos(as) Conselheiros(as) no Processo de Elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano; Processo de elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.Carta a Caixa Econômica Federal, solicitando envio de

informações sobre construção das habitações do Projeto Minha Casa Minha Vida; Apresentação do “PAC Copa”; Pesquisa sobre o tema da gratuidade; Estrutura do Curso de Capacitação; Mapeamento das rodovias estaduais e proposta de privatização; Tema da gratuidade (Resultados das 15 reuniões sobre a Resolução); Porto Sul e Ferrovia Oeste-Leste (apresentação do projeto); **Resoluções**: Com base no cadastro do Programa “Minha Casa Minha Vida” estabelecer por município o número de unidades adaptadas a portadores de necessidades especiais e idosos, segundo a proporcionalidade observada nas inscrições; Viabilizar subsídios para adequação das unidades habitacionais a portadores de necessidades especiais e idosos.

5.2.5 Balanço da SEDUR sobre as atividades do CONCIDADES-Ba

Na 4ª. Conferência Estadual das Cidades, realizada em maio de 2010 que contou com mais de mil delegados/as eleitos/as em conferências municipais, foi avaliada a experiência da gestão do primeiro mandato dos/as conselheiros/as eleitos/as na Conferência anterior (em 2007-2010), e buscou-se discutir e apontar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano para o estado da Bahia, além de eleger uma nova composição para a gestão do 2º. Mandato do CONCIDADES/BA (2010/2014).

Como produto da avaliação dos trabalhos do CONCIDADES/BA mencionaremos a seguir um resumo do relatório elaborado pela Secretária Executiva, daquela instância, que aborda as ações desenvolvidas pelo Conselho ao longo de 2010, destacando-se a integração do Conselho Estadual das Cidades da Bahia e suas Câmaras Técnicas (CT’S) ao processo de elaboração das Políticas Estaduais nas áreas de Saneamento Básico, Habitação, Desenvolvimento Urbano e Mobilidade. Segundo a SEDUR as atividades realizadas pelas CT’s, nesse período, foram as seguintes: A CT Habitação esteve voltada para os Programas Minha Casa, Minha Vida e Casa da Gente (Programa Estadual de Habitação), acompanhando as demandas de listagem e cadastro de beneficiados X unidades habitacionais, discutindo formas adequadas de encaminhar a listagem e mobilizar os municípios para o processo de adesão ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, esclarecendo que um dos pré-requisitos para adesão é a disponibilização dos cadastros municipais de demanda para unificação com o cadastro do estado.

Além disso, a CT Habitação discutiu para aprovação em Plenário e sua devida execução: Os 03 (três) critérios de seleção para entrega das casas do Programa Minha Casa, Minha Vida, quando houver contrapartida do Estado, quais sejam: a) famílias vinculadas a Movimento de Moradia; b) famílias que utilizam aluguel social ou sofreram remanejamento ou servidor público; c) famílias em área de conflitos fundiários; O Termo de Adesão ao SEHIS recomendando à PGE celeridade na análise dos termos de adesão dos municípios baianos ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social; Definição do Plano de Trabalho para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, apresentando objetivos, diretrizes e metodologia de elaboração, além da proposta do processo participativo na qual está prevista a realização de audiências públicas, encontros e seminários com diversos segmentos sociais, pesquisa, com as prefeituras e/ou gestores públicos e reuniões com os movimentos sociais. Discutiu também a etapa de estudos básicos para consolidação do Diagnóstico do Setor Habitacional na Bahia.

A CT de Saneamento teve uma grande movimentação, pois nas cinco reuniões realizadas em 2010, discutiu e definiu questões que contribuíram nos processos decisórios de planejamento e implementação da política de saneamento básico do Estado da Bahia, a exemplo: Dos processos de discussão do reajuste tarifário da EMBASA; Da elaboração do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES); Da Proposta de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia; Do processo de construção do GT Persólidos e da 4ª Conferência Estadual das Cidades.

Além disso, foram ministradas palestras sobre os temas Saneamento no Brasil – 40 anos e Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário – PEMAPES - para capacitação dos conselheiros da CTSAN, com objetivo de qualificá-los para acompanhar, discutir e deliberar sobre as diversas questões relativas ao saneamento básico. A CTSAN também articulou reunião interinstitucional entre o GT de acompanhamento do convênio 0002/2007 – MMA / SEDUR[13], os presidentes de consórcios públicos, associação de municípios, quatro representantes do GT/Persólidos e o MPE. A reunião teve o objetivo de validar a

[13] O convênio 0002/2007 SEDUR/MMA tem como objetivo contribuir com a elaboração do Plano de Gestão Resíduos Sólidos do Estado da Bahia.

proposta de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos e promover um seminário estadual, com a participação de gestores públicos municipais e participantes das 26 oficinas de trabalhos regionais para apresentar e debater a proposta.

A CT de Planejamento e Gestão Territorial Urbana atuou fundamentalmente na integração do Conselho Estadual das Cidades ao processo de elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e ao processo de construção e fomento do Planejamento e da Gestão Compartilhada da Região Metropolitana de Salvador, tanto através da institucionalização e consolidação de dois Grupos de Trabalho - GT da Política e GT da Região Metropolitana -, como através da preparação dos novos conselheiros para participarem desses dois importantes processos de retomada do planejamento democrático do desenvolvimento urbano no Estado da Bahia.

Câmara Técnica de Mobilidade Urbana em 2010 deu início a um ciclo de debates com os novos conselheiros sobre os mais importantes projetos e investimentos em realização ou planejados relacionados à mobilidade e acessibilidade urbana e interurbana no Estado da Bahia, com destaque para: a) o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Salvador, Ferrovia Oeste – Leste, Plano de Mobilidade para a Copa do Mundo - FIFA 2014; b) a regulamentação do transporte hidroviário e rodoviário de passageiros na Bahia; c) e o projeto do Trem Regional Salvador – Alagoinhas/Salvador-Conceição de Feira. Os debates geraram informação, conhecimento e encaminhamentos como o da criação de políticas públicas de incentivo ao uso de transportes não motorizados e de promoção da acessibilidade universal, principalmente através da adaptação das frotas intermunicipais para pessoas com deficiência física.

5.2.6 Observação participativa da pauta do CONCIDADES-BA: Critérios para seleção dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)

Com aporte teórico/metodológico da etnografia de Geertz (2008) e a luz do seu texto: “Um jogo absorvente: notas sobre a briga de galos balineses” referente ao

capitulo 9 do livro: A interpretação das culturas, vamos contextualizar um dos pontos de pauta do CONCIDADES que julgamos o mais emblemático dentro do período estudado por esta tese. Trata-se da discussão em torno da definição de critérios para a seleção dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (programa de habitação de interesse social que atende a família de baixa renda). Antes de tudo, devo me situar nesse processo enquanto conselheiro, representando o movimento social de moradia e, ao mesmo tempo, como pesquisador participante. Do mesmo modo ressalto que esse item de pauta do CONCIDADES foi escolhido não por trazer em si uma carga simbólica cultural, mas sim pelo que ele suscitou em termo de articulação, gestos atitudes entre diversos segmentos que atua nessa instância.

A minha presença participativa no CONCIDADES ao contrário de Geertz em sua experiência em Bali não se configurou como invasor, no entanto a minha circunstância de pesquisador por vezes me colocou no processo de distanciamento inclusive com meus próprios pares do movimento social de moradia. Essa distância se dissipava quando o acirramento do debate exigia um posicionamento de interesse por segmentos sendo reconhecido então meu inclinamento tanto na palavra quanto no voto em favor do movimento de moradia.

A definição dos critérios para seleção dos beneficiários do projeto habitacional Minha Casa Minha Vida - MCMV é um item colocado permanentemente desde início das atividades do CONCIDADES 2007 e tem mobilizado todos os segmentos nas esferas do poder público (poder municipal, estadual e federal) e na sociedade civil (movimento de moradia, sindicato dos trabalhadores de construção civil, ONGs, sindicato dos empresários da construção civil\imobiliário) além das entidades acadêmicas e entidades e instituições de classe.

No período estudado por esta tese de 2007 a 2013 a discussão acima mencionada esteve presente em alguns momentos mais principalmente na implantação dos projetos do MCMV I e II. Esse tema teve a atenção distinta entre os diversos segmentos suscitando diferentes percepções, atitudes e gestos que por vezes resvalou em disputas e embates.

No centro e protagonizando a discussão, o movimento de moradia participou do processo, levantando questões como a defesa de cotas para as suas entidades. Fundamentando para tanto o fato de empreender a luta pela moradia há algumas

décadas, tendo contato direto com as famílias com o perfil demandante para esse tipo de política pública.

O comportamento do poder público em relação a discussão dos critérios para acesso ao MCMV se distinguiu primeiro dentro do seu próprio âmbito entre as instâncias federal, municipal e estadual. O poder federal seguiu as orientações emanadas pelo Ministério das Cidades, em particular, a Caixa Econômico Federal (CEF) a quem cabe a operacionalização do financiamento e da normatização do acesso dos beneficiários do MCMV. Geralmente esses dois órgãos atuavam a partir das diretrizes da Política Nacional de Habitação de Interesse Social que, por sua vez, era referenciada nas discussões do Conselho Nacional de Cidades. No CONCIDADES-BA, os representantes federais são a própria Caixa e a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) que se alinhavam tanto com o governo estadual quanto com o segmento do movimento de moradia, inclusive às vezes mediando tanto um quanto o outro interesse.

É importante destacar que havia uma espécie de sinergia entre os representantes do poder federal, os representantes do movimento de moradia e os representantes do poder estadual que passava pelo alinhamento político partidário envolvendo principalmente o PT, mas também o PCdo B. Já a instância municipal era composta por prefeituras representadas por territórios ou por associações de secretarias municipais da área de desenvolvimento urbano, os quais, via de regra, acompanhavam as orientações do poder estadual. Quanto aos representantes do poder estadual, liderados pelos prepostos da SEDUR, podemos dizer que o seu comportamento na discussão dos critérios de acesso ao MCMV obedeciam ao mesmo tempo a momentos de coesão e de dissensão com os representantes do movimento de moradia. Então, quando os interesses de contenção de recursos e a racionalidade administrativa estavam postos, os representantes da SEDUR tencionavam contra as pressões e reivindicações do movimento de moradia que por sua vez usava suas estratégias de luta para defender seus interesses. Tais estratégias iam desde a articulação interna no Conselho, buscando aliados entre outros segmentos com os quais poderia estabelecer parcerias como: os representantes dos sindicatos de trabalhadores, os representantes do segmento de acadêmicos e instituições de pesquisa, os representantes de ONG’s e eventualmente com os representantes dos setores empresariais, mas também de

ações externas ao Conselho tais como: manifestações de rua, audiência com o secretário da SEDUR e até mesmo com o governador ou aos seus assessores mais diretos. Os representantes da SEDUR resistiram aos argumentos dos representantes do movimento de moradia quanto ao direito de ter cotas na seleção de famílias cadastradas em seus quadros que comprovadamente estivessem dentro dos critérios de prioridade estabelecidos pelo Ministério das Cidades, a exemplo de famílias chefiadas por mulheres; prioridade para idosos e portadores de deficiência.

Depois de muitos embates ficou definido que os critérios seriam exatamente os mesmos do Ministério das Cidades, citados anteriormente, e que o movimento de moradia teria direito a cota no total de número de cadastrados até 2010 por cada entidade que seria distribuída de forma combinada entre os diversos empreendimentos do MCMV que fossem inaugurados a partir de 2010.

Devemos destacar, no entanto, que essa é uma questão posta pelo movimento de moradia desde 2007, sendo apenas tratada de forma sistematizada três anos depois quando os representantes do estado resolveram pautar a discussão. Durante esse período percebemos um comportamento de descontinuidade entre os membros do poder público, principalmente na relação entre titular e suplente denotando pouca comunicação internamente entre os pares. Também vale ressaltar que a definição dos critérios se deu muito mais nos espaços de discussões bilaterais entre o estado e o movimento de moradia sendo, assim, formatada fora do espaço do Conselho cabendo a ele apenas a apresentação da ação governamental, comprometendo, dessa forma, a sua afirmação nas resoluções na área de desenvolvimento urbano e em implementações de decisões colegiadas, implicando em pouca influência do Condidades. Registramos ainda como elemento de dificuldade do diálogo entre o segmento do movimento de moradia e o poder público no encaminhamento dessa questão a linguagem técnico-jurídica que se transformou em fosso no acesso ao debate. Por outro lado, devemos observar que as entidades do movimento de moradia no exercício de sua afirmação diante do Conselho e do aparato de estado no debate sobre os critérios de acesso ao MCMV acabaram adotando uma postura de corporativismo via estabelecimento de cotas concentrando, então a discussão de tal forma que estreitou o debate com os demais segmentos comprometendo a representatividade do Conselho que tem que zelar por políticas públicas para toda a sociedade.

5.2.7 Pesquisa empírica sobre a efetividade participativa do CONCIDADES-BA

A pesquisa de campo do presente estudo foi realizada entre janeiro e junho de 2013. Período no qual buscou-se investigar a efetividade do CONCIDADES como instrumento de participação cidadã. A metodologia deste trabalho, de natureza quanti-qualitativa, fundamentou-se em três técnicas de pesquisa para avaliar a efetividade participativa do CONCIDADES na formulação das políticas de desenvolvimento urbano, de 2007 a 2010.

Como foi discutido no Capítulo 2 e na seção acima, o conceito de efetividade participativa está lastreado pelas categorias de paridade, exequibilidade e representatividade do autor Elenaldo Teixiera (2000) e pela autora Sheri Arnstein (2002) que diz que uma verdadeira participação implica um elevado grau de empoderamento do público e uma direta influência nos processos de decisão. Sendo as primeiras categorias cruzadas com as seguintes categorias contextuais: Política, Institucional e Social conforme descritos no segundo capítulo. A primeira estratégia metodológica adotada foi a análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, uma vez que o estudo detalhado de tais documentos, embora esteja susceptível às possíveis limitações e omissões do método utilizado na elaboração dos relatórios, permite melhor compreensão da dinâmica do processo participativo. As atas foram disponibilizadas e adquiridas in *loco* na própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Foram lidas e analisadas 20 atas, sendo 13 de reuniões ordinárias e 07 referentes aos encontros extraordinários.

O objetivo desse procedimento foi verificar, de forma minuciosa, o conteúdo das discussões presentes nos documentos oficiais do CONCIDADES, tendo como referência de análise sua efetividade participativa, resgatando aqui a força do empoderamento de Arnstein (2002), ou seja, buscou-se descrever analítica e sistematicamente o teor das informações dessa instância de participação, enquanto aliado no desenvolvimento democrático do processo decisório. Para tanto, foram criadas as categorias de análise: paridade, representatividade e exequibilidade. A análise das atas possibilitou o conhecimento dos dados, isto é, permitiu o estudo sistemático do exame documental, a fim de classificar, agregar e enumerar as informações oficiais registradas e aprovadas pelo conselho. A partir da utilização desse procedimento, também foi possível constatar a presença (ou ausência) de

determinados temas nas discussões entre os conselheiros (perspectiva qualitativa), bem como a frequência com que eles ocorreram (análise quantitativa). Ainda com relação ao exame das atas, é importante ressaltar que os registros deliberativos do CONCIDADES evidenciaram vários tipos de decisão (diversidade de assuntos e diferenciação dos temas debatidos). A diferenciação da natureza das decisões se constituiu como poderoso fator de análise para verificar o grau da efetividade participativa do conselho (em torno de temas substantivos) e, assim, a qualidade do processo decisório pelos tipos de deliberação, já que pôde evidenciar o quanto (intensidade) o CONCIDADES influenciou na formulação das políticas de Desenvolvimento Urbano e destinação dos recursos públicos.

O procedimento adotado, na análise das atas do CONCIDADES-BA, baseou-se na metodologia utilizada na pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste" que ocorreu durante os anos de 2005 e 2006, sob a coordenação do professor Leonardo Avritzer, em que estavam presentes os seguintes itens: Recursos públicos; Prestação de contas (controle social); Apresentação e aprovação dos planos de ação da secretaria (SEDUR); Regimento Interno; Conferência Estadual das Cidades; Informes sobre eventos, festas e palestras do setor; e Criação de comissões. Além disso, durante os quatro meses destinados à pesquisa de campo, utilizou-se o método da observação participante, em todas as reuniões realizadas no período, como forma e com o intuito de conceber a lógica de funcionamento do conselho, perceber as suas potencialidades e dificuldades como órgão de representação dos interesses sociais, além de analisar a atuação e comportamentos dos conselheiros durante as sessões, verificando, presencialmente, como se constituem as etapas e os trâmites na construção do processo participativo e processo de tomada de decisões do CONCIDADES-BA.

Em contrapartida e de maneira complementar, a fim de obter a visão dos próprios conselheiros acerca da capacidade participativa do conselho, foram aplicados questionários de pesquisa com 44 dos representantes do CONCIDADES-BA de um universo de 122.

Com relação à estrutura, o questionário foi composto de 14 perguntas, com respostas pré-estabelecidas que permitiu adquirir mais informações de cada um dos entrevistados. De todo modo, as perguntas foram formuladas com o objetivo de

evidenciar as concepções dos conselheiros sobre algumas características do CONCIDADES-Ba, tendo como foco sua função de efetividade participativa. A seguir vamos analisar os resultados da pesquisa de campo à luz dos conceitos de efetividade participativa, segundo Elenaldo Teixeira (2000) e Sherry Arnstein.

5.2.8 Análise da pesquisa empírica sobre a efetividade participativa do CONCIDADES-BA

A análise documental das atas do conselho se refere aos anos de 2007 a 2010. As informações foram obtidas com a Secretaria Executiva do CONCIDADES-BA, órgão vinculado a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). A escolha desse recorte temporal deu-se por representar um período de mandato completo da gestão do Conselho (2007-2013), tratando-se do primeiro mandato do conselho. Ao final do referido período, em 2010, o Conselho tinha realizado 20 reuniões, sendo 13 ordinárias e 7 encontros extraordinários. Primeira constatação: o CONCIDADES-BA, de fato, discutiu sobre uma série de assuntos variados. Tais assuntos, por sua vez, estão relacionados a um leque bastante diversificado de temas que vão desde informes a respeito de eventos, festas e palestras referentes ao desenvolvimento urbano, questões específicas sobre a organização e funcionamento do próprio conselho, passando por debates relacionados à prestação de contas, até deliberações sobre o planejamento da Política de Desenvolvimento Urbano.

Como citado anteriormente, a amplitude e a diferenciação de assuntos por tema permitem, junto com outras técnicas citadas a seguir, estabelecer uma análise acerca da efetividade deliberativa do CONCIDADES-BA por categorias de assuntos, isto é, pelo fato de haver vários tipos de assunto nos registros oficiais, é possível verificar sobre quais temas e com que frequência eles são deliberados pelo conselho. Assim, pôde-se constatar em que medida as decisões do CONCIDADES-BA estão relacionadas à formulação da política de Desenvolvimento Urbano e à orientação dos gastos públicos (temas que atribuem ao conselho uma atitude mais propositiva com relação ao desenvolvimento da política estadual e que, para esta pesquisa, constituem-se como aspectos principais da sua função participativa). Nesse sentido, as decisões mais frequentes tomadas pelo conselho, nesse período, bem como as questões abordadas pelo questionário estão apresentadas de forma

analítica conforme os propósitos de analisar a efetividade participativa do CONCIDADES, nas tabelas a abaixo, na qual iniciamos com o perfil socioeconômico, depois a caracterização dos conselheiros, a atuação do conselheiro e em seguida o funcionamento do Conselho. A seguir a tabela relativa ao perfil socioeconômico visando a caracterização do conselheiro(a) do CONCIDADES-BA:

Tabela 1 - Perfil socioeconômico dos(as) Conselheiros(as)

Itens	**Variáveis**	**%**
SEXO	Feminino	52,3
	Masculino	47,7
ESCOLARIDADE	Ensino Fundamental	2,3
	Ensino Médio	31,8
	Superior completo	13,6
	Superior incompleto	15,9
	Especialização	25
	Mestrado completo	9,1
	Doutorado incompleto	2,3
IDADE	Até 20 anos	2,3
	De 21 a 30 anos	2,3
	De 31 a 40 anos	15,9
	De 41 a 60 anos	65,9
	Mais de 60 anos	13,9
COR	Branco	30
	Mestiço	35
	Negro	30
	Índio	0
RENDA MENSAL	Até 1 sem	13,6
	de 1 a 2 sm	22,7
	de 2 a 3 sm	22,7
	de 3 a 6 sm	9,1
	de 6 a 12 sm	15,9
	de 12 a 18 sm	11,4
	acima de 19 sm	4,5

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

A tabela 1 demonstra os aspectos socioeconômicos dos conselheiros que responderam ao questionário (APÊNDICE A) sendo que 52,3% desses são do sexo feminino e 47,7% são do sexo masculino. Quanto à faixa etária, verificamos que 65,9% estão entre 41 a 60 anos, sendo que no item escolaridade registramos 31,8% com formação de ensino médio e 15,9% com nível superior incompleto, totalizando quase a metade dos conselheiros, muito embora o índice de conselheiros com nível superior com pós-graduação seja significativo, devido provavelmente a presença de dirigentes públicos e universidades. Quanto à renda, identificamos o índice de 45,4%

entre aqueles que ganham salários de 1 a 3 salários mínimos (SM) que somados aos 9,1% daqueles que ganham de 3 a 6 SM formam a maioria dos conselheiros. Na maioria são afrodescendentes e mestiços representando 65% do total do universo trabalhado. Esses conselheiros residem na maioria nas seguintes cidades: Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista, com prevalência sobre a primeira, mas também registramos entrevistados das seguintes cidades: Valença, Jequié, Barreiras, Itabuna, Ilhéus, Porto Seguro, Cruz das Almas, Amargosa, Juazeiro, Ibicoara, Várzea Nova e Camaçari.

O quadro revela a maioria de mulheres e quase 80% dos conselheiros com idade superior a 40 anos, quase metade com escolaridade de nível superior com rendimentos até 6 salários na maioria dos casos representativos de ampla origem territorial no estado. Esses resultados trazem um cenário razoavelmente representativo do grau de diversidade entre os diversos segmentos que atualmente tem acento no Conselho. No entanto ele dista em parte da atual realidade da nossa sociedade principalmente na composição etária visto que a presença da juventude é muito rarefeita, bem como no item escolaridade e renda. A seguir veremos a composição do Conselho, a partir das respostas dadas ao questionário.

Tabela 2 - Segmento de representação no Conselho

SEGMENTO DE REPRESENTAÇÃO A QUE PERTENCE O(A) CONSELHEIRO(A)	%
Poder público federal	2,3
Poder público estadual	13,6
Poder público municipal	6,8
Movimentos populares	50
Entidades de trabalhadores	6,8
Entidades empresariais	0
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	11,4
Organizações não governamentais	4,5
Observadores sem direito a voto	4,5

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Entre os entrevistados 70,5% são titulares e 29,5% são suplentes no Conselho. A Tabela 2 mostra que 13,6% dos entrevistados representam o poder público estadual, 50% representam os movimentos populares e 11,4% representam as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa entre outras participações menos expressivas. Portanto esse resultado é representativo da atual composição do conselho entre a sociedade civil e a representação do poder público. No entanto o que observamos é que nessa estrutura do Conselho não há lugar para os segmentos emergentes, tais como redes e fóruns que têm uma configuração

diferenciada dos setores tradicionalmente organizados, mas que tem contribuído para a mobilização social em torno da discussão da questão urbana, a exemplo de: A Cidade Também é Nossa, Rede de Profissionais Solidários, Instituto Hermes, Movimento Vozes, etc. A inclusão de novos segmentos com suas características de horizontalidade como vimos no capítulo anterior poderiam ampliar a representatividade do Conselho. Então os dados da tabela nos remetem a questões levantadas pela categoria analítica da representatividade, bem como alimenta as hipóteses do tanto do item institucional no que diz respeito a precariedade da estrutura e formato do Conselho quanto do item social que mostra insensibilidade do movimento social de abrigar e defender novas expressões da sociedade. A seguir, as tabelas vão buscar entender a atuação dos conselheiros, visando identificar o seu comportamento em favor da efetividade participativa desse órgão, nos termos dos conceitos expostos neste trabalho.

Tabela 3 - Visão dos membros sobre a composição do Conselho

	Muito satisfatório%	Satisfatório%	Pouco Satisfatório%	Insatisfatório%
Número total de conselheiros	15,9	70,5	11,4	2,3
Diversidade de setores representados	20,9	61,4	11,4	6,8
Número de conselheiro em cada setor	11,4	61,4	25	2,3
Forma de conselheiros em cada setor	15,9	59,1	15,9	9,1
Forma de escolhas dos conselheiros dentro das entidades	13,6	59,1	22,7	4,6

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Na Tabela 3 os entrevistados demonstram satisfação entre 59,1 a 70,5% quanto a importantes aspectos da composição destacados acima. Certamente a atual diversidade de segmentos representam um significado avanço, no entanto a estrutura de composição privilegia os setores mais organizados da sociedade, portanto deixa uma lacuna nas novas expressões sociais advindas de movimentos articulados, principalmente através de redes e fóruns, como por exemplo, o Fórum a Cidade é Nossa que se manifestou em participar e também a Rede de profissionais solidários pela cidadania. Ocorre que as entidades do movimento social atualmente com assento no Conselho pressionam no sentido de reivindicar para si a exclusividade da representação popular alimentando a hipótese do item social baseada no corporativismo restritivo a efetiva participação abordado nos capítulos

anteriores. Isso de um lado e a falta de interesse do estado em ampliar a representação no Conselho do outro lado inibem uma participação mais representativa da sociedade. A seguir veremos a tabela 4 que mostra qual o interesse que move os conselheiros pesquisados na sua atuação no CONCIDADES-BA.

Tabela 4 - Interesse prioritário do(a) Conselheiro(a)

	Opção 1 %	Opção 2 %	Opção 3 %
Nenhum interesse específico, segue apenas as suas convicções	6,8	6,4	46,2
Interesse da instituição a que pertence	59,2	14,0	17,3
Interesse sobre o segmento a que pertence	10,0	59,0	10,5
Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	3,5	5,3	10,5
Interesse de toda a coletividade	20,5	15,3	15,5
Total	100	100	100

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Quanto a atuação do conselheiro(a) no que tange a defesa dos seus interesses junto ao Conselho numa escala de prioridade, os resultados da tabela 4 mostram que em primeiro lugar com 59,2% dos entrevistados defendem o Conselho por interesse da instituição/entidade a qual pertence, em segundo lugar com 59,0% defendem por interesse do setor/segmento que atua e em, terceiro lugar com 46,2% revelam que não tem nenhum interesse específico, seguindo apenas as suas convicções. Esses resultados denotam um comportamento mais corporativo e menos comprometido com uma visão mais ampla dos direitos a cidade e ao desenvolvimento urbano alimentando a hipótese do item social baseada no corporativismo restritivo a efetiva participação abordado nos capítulos anteriores. Os dados indicam que os interesses que se mostram prioritários são aqueles ligados a entidade e/ou segmento que o conselheiro pertence, passando ao largo do conjunto de interesses da sociedade como um todo. Isso posto coloca interrogações sobre a lógica de composição do Conselho, principalmente em relação a categoria de análise da representatividade, portanto, sinalizando problemas em relação a necessária pluralidade e diversidade de opiniões e representações apresentando, assim óbices a efetividade da participação no CONCIDADES-BA.

Tabela 5 - Comportamento do Conselheiro(a) diante da base e de seu segmento

COMUNICAÇÃO COM A BASE/SEGMENTO

	Nunca%	Frequentemente%	Raramente%	Sempre%	Ás vezes%	Outros
Relata debates/deliberações	0	36,4	2,3	31,8	27,3	2,3
Presta contas sobre a atuação	0	45,5	0	36,4	15,9	2,3
Constrói / fortalece articulações	0	45,5	0	34,1	18,2	2,3
Correspondência com os interesses do seu segmento	0	43,2	2,3	38,6	13,6	2,3

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

O resultado da Tabela 5 mostra que a maioria dos conselheiros entrevistados está entre os que se relacionam sempre ou frequentemente com a sua base através dos mecanismos de comunicação tais como: Reuniões, telefone e e-mail. No entanto não foi isso que percebi em minha observação participante. Um dos indícios que levo em consideração é o fato de que os suplentes em regra geral chegavam à reunião absolutamente alheio as discussões anteriores denotando total falta de conhecimento do acumulo de discussão no CONCIDADES. Esse fato atingia de forma mais forte os representantes do poder público, mas era afeto a todos os segmentos do Conselho, o que aponta para questões como a centralização das informações, principalmente entre os dirigentes do poder executivo, alimentado, assim, a hipótese levantada por este trabalho em relação à cultura política concentradora praticada pelos dirigentes políticos, mas ao mesmo tempo levanta questionamentos quanto à representatividade no interior dos segmentos sociais que atuam no Conselho, haja visto a limitação no fluxo de informações entre os seus pares. Fazendo criar uma casta de representantes com pouco entrosamento com a base.

A seguir vamos mostrar os gráficos e tabelas que incidem a posição dos conselheiros sobre o funcionamento do conselho na perspectiva da sua efetividade participativa.

Tabela 6 - Influência da atuação do Conselho em outros espaços

Itens	Muito significativa %	Significativa %	Pouca significativa %	Não tem influência %	Não sabe %
Agenda do Poder Legislativo	6,8	20,5	43,2	15,9	13,6
Políticas públicas da SEDUR	18,2	27,3	50	2,3	2,3
Políticas públicas de outras Secretarias com os quais o Conselho se relaciona	4,5	27,3	40,9	18,2	9,1

Iniciativas da sociedade civil	20,5	54,5	20,5	4,5	0
Iniciativas do setor produtivo	2,3	5,0	40,9	44,5	7,3
Percepção da opinião pública sobre o tema	4,5	20,5	54,5	18,2	2,3

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

A tabela 6 mostra como os conselheiros avaliam a influência que o Conselho tem junto a sociedade e as instâncias governamentais. Entre os resultados destacamos os índices de 54,5% a 40,9% de pouco significativo a influência do Conselho em relação aos poderes públicos e a opinião pública. Sendo significativa apenas para os segmentos organizados da sociedade organizada em 54,5%, ou seja, o Conselho ainda é um desconhecido para o grande público e de fato pouco interfere junto aos poderes públicos fortalecendo o argumento da hipótese do item político, pois a pouca influência do Conselho mantém o controle político nas mãos dos dirigentes do estado. E ainda considerando a categoria analítica da paridade, abordada em capítulos anteriores, veremos que a pouca influência do Conselho implica em fragilidade de expressão política dos diversos segmentos prejudicando o protagonismo da representação da sociedade frente ao dirigentes públicos comprometendo a efetiva participação.

A seguir vamos examinar a tabela sobre a natureza dos assuntos de pauta tratados no âmbito do CONCIDADES-BA

Tabela 7 - Natureza dos assuntos de pauta

Pontos de Pauta	**Casos**	**%**
Organização de Conferência das Cidades	14	21,5
Informativo sobre Eventos	10	15,4
Macro Políticas de Desenvolvimento Urbano (Apresentação de projetos - SEDUR)	08	12,3
Acompanhamento da Prestação de Contas do Estado (SEDUR)	07	10,8
Políticas Setoriais (Habitação, Saneamento, Planejamento e Gestão Territorial e Mobilidade Urbana) Apresentação de Projetos – SEDUR	08	12,3

Regimento Interno (Discussão, implementação e reajuste)	07	10,8
Criação de comissões/Grupo de Trabalho	06	9,2
Definição de critérios para cadastro do Projeto -PMCMV (Propositivo)	05	7,7
Total	65	100

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Na tabela 7 observamos que os itens de caráter organizativo: Criação de comissões e Grupos de Trabalho, Implementação e reforma do regimento e Planejamento e Organização de Conferência correspondem juntas a 41,5% dos assuntos tratados no CONCIDADES-BA. Os itens de ponto de pauta relativos ao acompanhamento de contas e Informativos representam 26,2%. Quanto aos itens de caráter deliberativo trazidos pela SEDUR correspondem a 24,6% e por fim os itens de caráter propositivos trazidos pelos demais segmentos do CONCIDADES-BA representam apenas 7,7%. Podemos depreender que os assuntos relativos a formulação de políticas públicas estão abaixo de 1/3 do total do total de pontos de pauta abordados e ainda assim desse montante a maioria dos assuntos pautados são originados na SEDUR cabendo aos conselheiros tomar conhecimento e fazer alterações pontuais. Ao CONCIDADES-BA coube apenas elaboração de critérios para o cadastro de famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que é uma ação importante, mas periférica se tomarmos o universo de políticas na área do desenvolvimento urbano. Portanto podemos aferir que o CONCIDADES-BA não tem cumprido a expectativa de ser o espaço de formulação das políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, visto que tem apenas discutido assuntos apresentados pelo governo estadual, através da SEDUR, nesse sentido confirmando a hipótese de concentração política por parte dos dirigentes governamentais como também colocando em relevo a categoria analítica da paridade numa relação desigual entre sociedade e estado. Em seguida vamos analisar a tabela 8 que analisa a capacidade dos conselheiros de compreensão dos temas abordados no CONCIDADES.

Tabela 8 - Compreensão dos assuntos tratados no Conselho

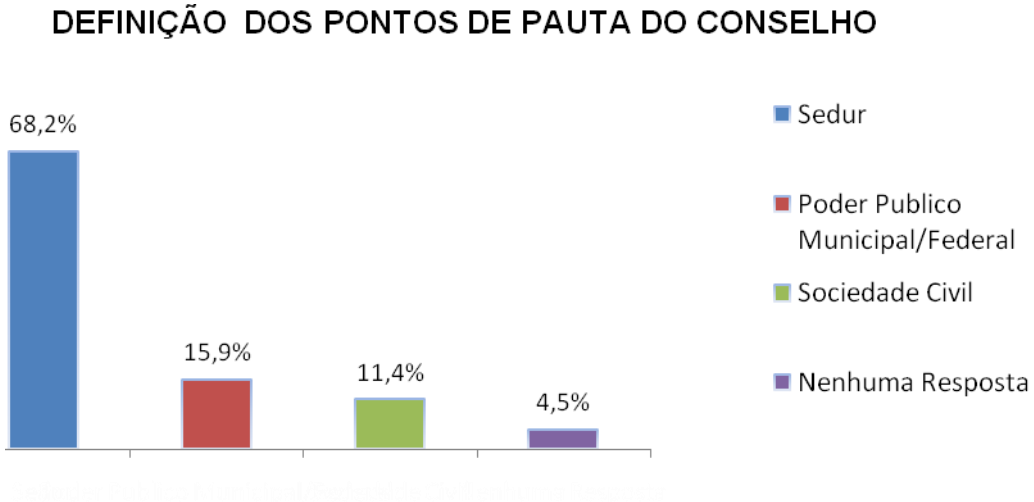
CAPACIDADE DE COMPREENSÂO DOS TEMAS ABORDADOS NO CONSELHO			
	Sim, plenamente%	Sim, parcialmente%	Não%
A linguagem utilizada nas reuniões é	4,5	61,4	34,1

facilmente compreendida

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

A Tabela 8 mostra que 61,4% dos entrevistados compreendem apenas parcialmente os assuntos tratados no Conselho. Se somados aos 34,1% dos que não compreendem podemos inferir que esse dado realça a dificuldade de parte significativa dos conselheiros na compreensão da linguagem técnica-jurídica empreendida pelo estado. Essa situação reforça a hipótese da fragilidade institucional abordada por esta tese em que os diversos segmentos sociais, representados no Conselho, não têm o devido suporte e assessoria no campo técnico-jurídico. Esses resultados, também, trazem elementos que alimentem a paridade, enquanto categoria de análise que considera a desproporção de informação e formação na área técnica entre os diversos atores no conselho como incompatível com a efetividade participativa.

Gráfico 1 – Membro do Conselho que estabelece os pontos de pauta nas reuniões (%)



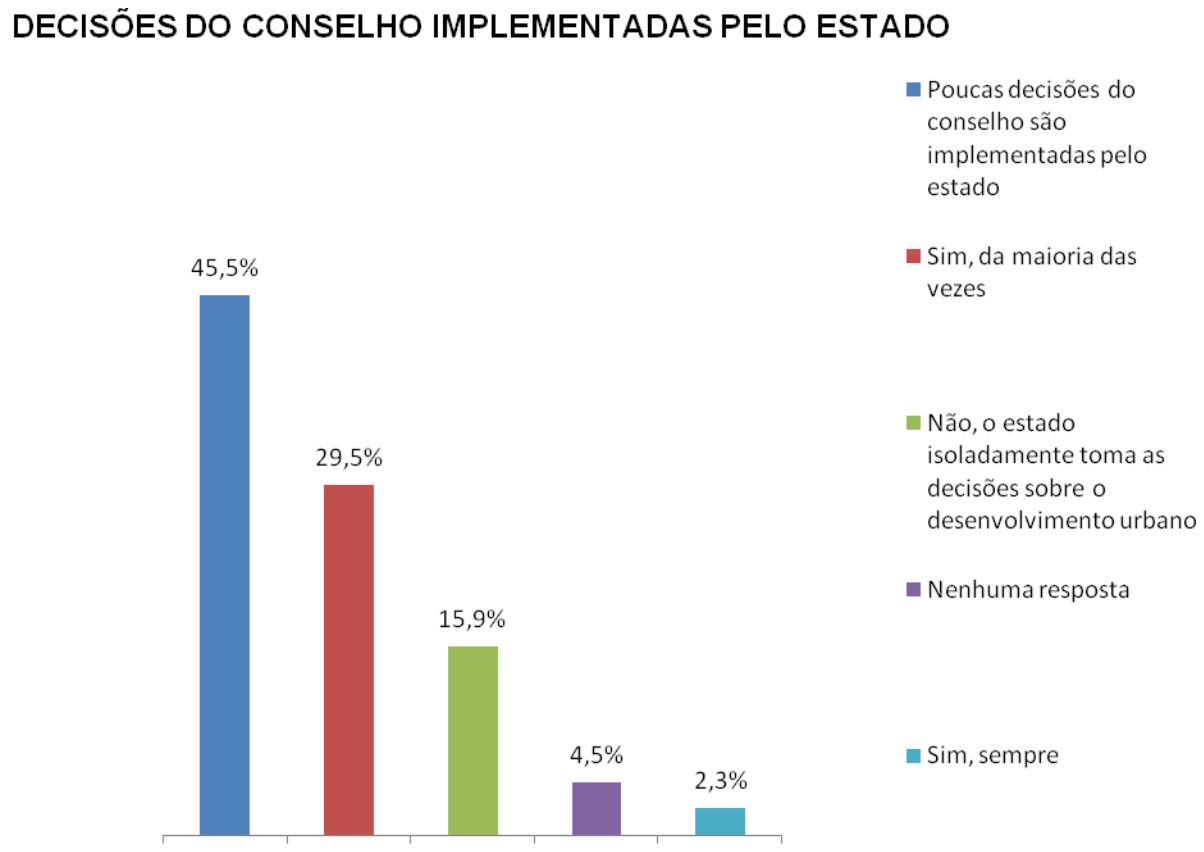
Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

O Gráfico 1 demonstra que 68,2% dos entrevistados dizem que quem estabelece os pontos e pauta nas reuniões do CONCIDADES é a SEDUR. Esse aspecto demonstra concentração por parte do estado na definição das discussões e decisões no Conselho. Assim a hipótese da centralização do poder executivo no campo político encontra respaldo nessa questão que é fundamental, pois é a definição da pauta que irá determinar os rumos dos debates e posteriores

deliberações. Impondo, assim graves limitações para a efetividade participativa. Um outro aspecto que percebemos é o comprometimento da paridade entre os diversos segmentos no sentido do espaço de igualdade para definição de pauta. A seguir vamos verificar o poder de influência das decisões do CONCIDADES-BA junto ao poder executivo estadual.

Gráfico 2 - Decisões do Conselho implementadas pelo Estado (%)

Gráfico 2



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

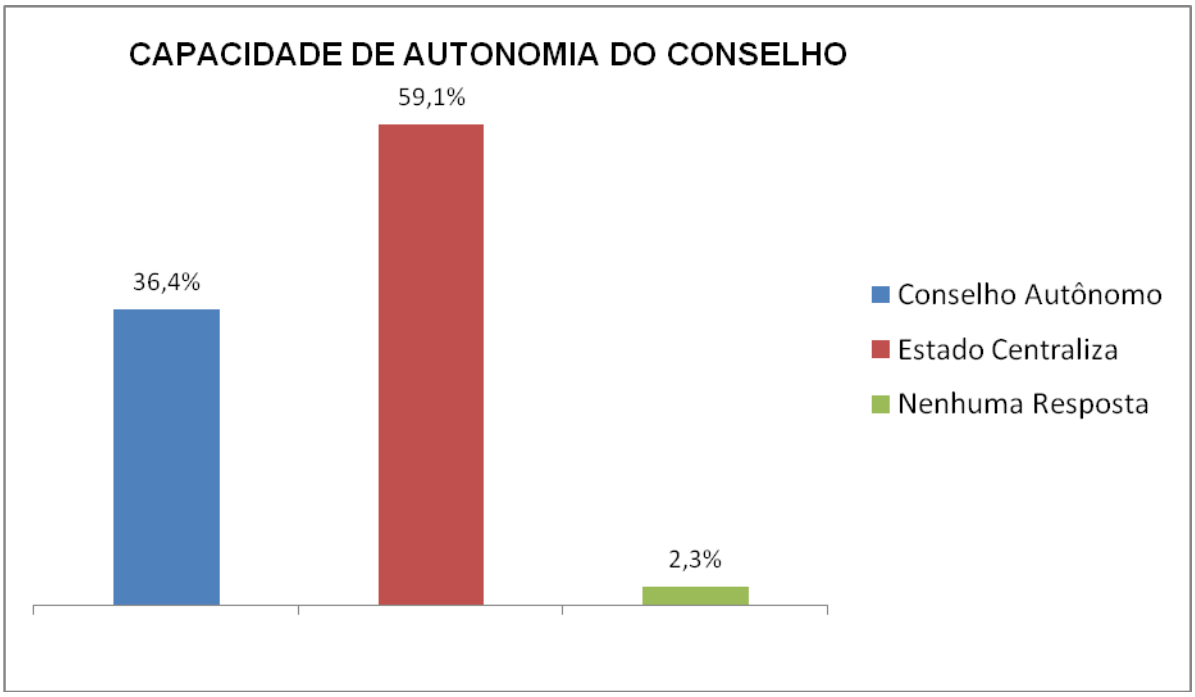
O gráfico 2 mostra que se somarmos os 45,5% dos que afirmam que poucas decisões do conselho são implementadas pelo Estado e mais ainda 15,9% dos que afirmam que o poder governamental formula as políticas públicas do setor sem consulta ao CONCIDADES. Vamos verificar que a hipótese levantada por esse trabalho de centralização política dos governantes como também da insipiência institucional é ainda uma cultura muito forte na nossa realidade criando óbices no

campo político para a efetividade participativa. Aliado a essa circunstância, devemos considerar também a pouca exequibilidade do CONCIDADES, categoria de análise apresentada nos capítulos anteriores, visto que as suas deliberações não encontram amparo nas execuções de políticas públicas no setor.

O Gráfico abaixo vai mostrar a capacidade de autonomia do Conselho no contexto da estrutura de estado.

Gráfico 3 - Capacidade de autonomia do Conselho (%)

Gráfico 3



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

O gráfico 3 mostra que apenas 36,4% dos entrevistados consideraram o Conselho como instância autônoma para discutir e decidir sobre questões na área de desenvolvimento urbano no estado contra 59,1% que afirmaram que o Estado centraliza as questões e decisões a serem tomadas. Esse percentual coloca em dúvida a autonomia do conselho. A falta de autonomia é determinada pelos seguintes fatores: a) Centralização política, uma das hipóteses levantadas por este trabalho, dos dirigentes governamentais determinando a pauta e as decisões mais importantes; b) A precariedade da estrutura institucional do Conselho outra hipótese apresentada nos capítulos anteriores para acompanhar a dinâmica das ações governamentais (assessoria técnica, sala com equipamentos e mobiliário

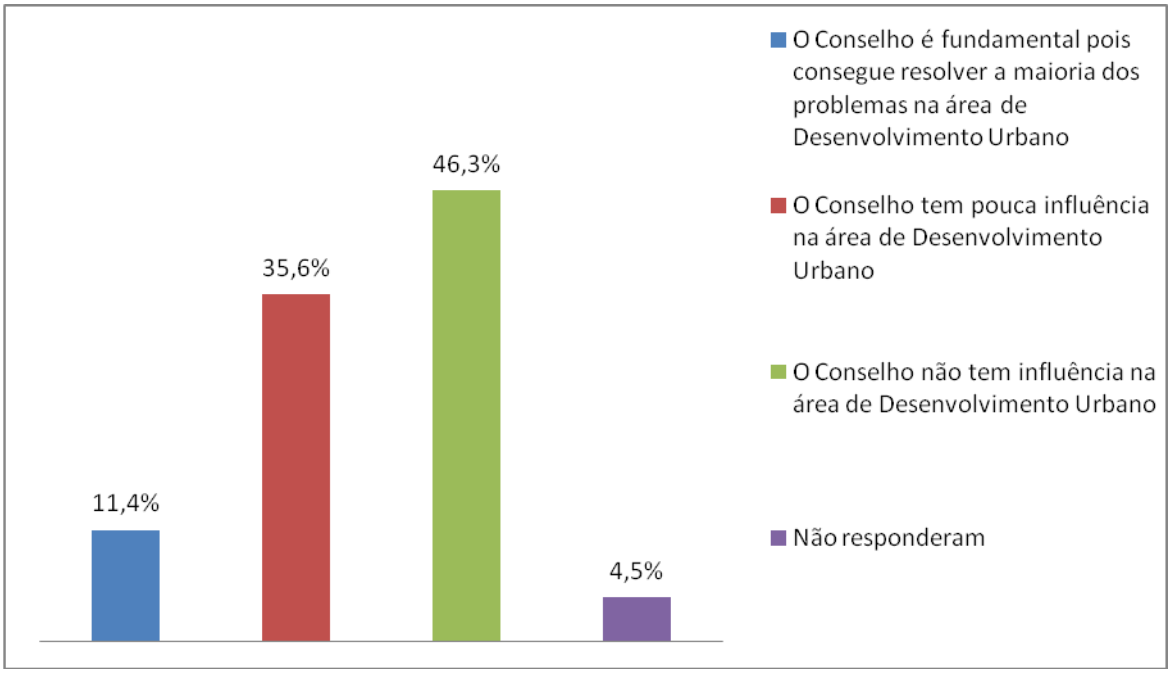
permanente e suficiente para o conjunto dos conselheiros, disponibilidade de horário para o conselheiro, etc) e c) A falta de paridade (categoria de análise) entre os agentes da sociedade civil e os agentes governamentais, pois aos primeiros faltam informação e formação na área técnica/legal. Assim também comprometendo a exequibilidade do Conselho, o qual, com a autonomia embotada, fica fragilizado para cumprir a efetiva participação.

A seguir apresentamos o gráfico que analisa o papel do Conselho na resolução dos problemas do setor de desenvolvimento urbano.

Gráfico 4 - Papel do Conselho na resolução dos problemas do setor de desenvolvimento urbano (%)

Gráfico 4

PAPEL DO CONSELHO NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS DO SETOR



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

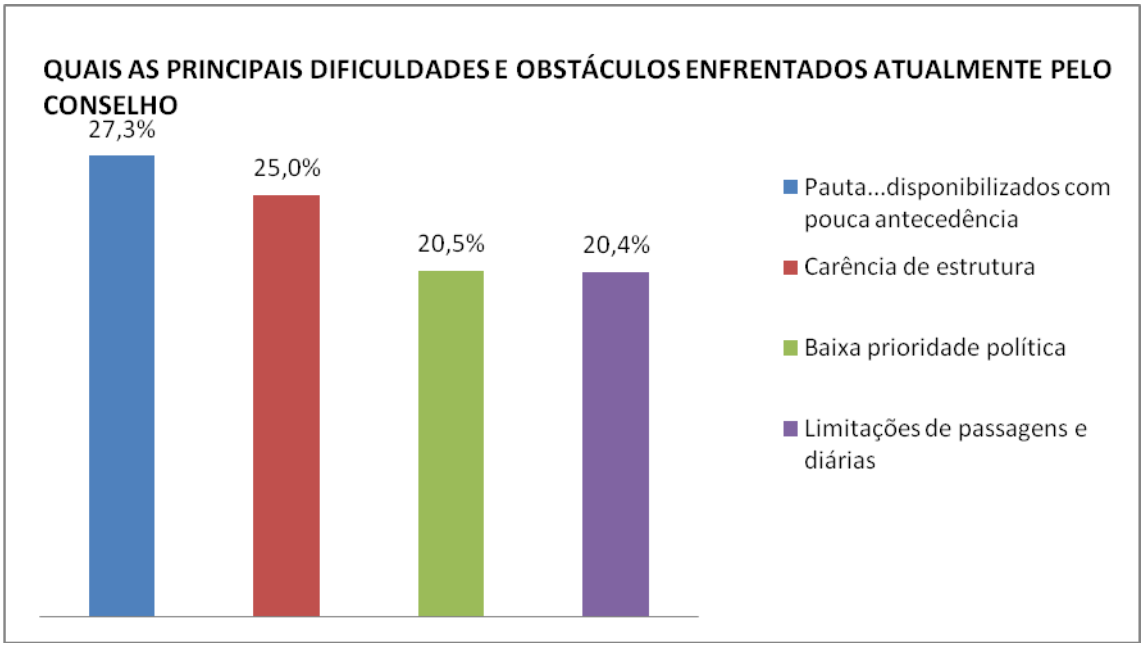
O gráfico 4 mostra que 46,2% dos conselheiros entrevistados afirmam que o Conselho tem pouca influência, enquanto 35,6% dizem não ter nenhuma influência nas ações/decisões da gestão do desenvolvimento urbano na resolução dos problemas dessa área. Os aspectos abordados para fundamentar esses resultados são os seguintes: a) Centralização política dos dirigentes governamentais (hipótese levantada por esta tese) determinando a pauta e as decisões mais importantes; b) A precariedade da estrutura institucional (uma das hipóteses levantada por esta tese)

do Conselho para acompanhar a dinâmica das ações governamentais (assessoria técnica, sala com equipamentos e mobiliário permanente e suficiente para o conjunto dos conselheiros, disponibilidade de horário para o conselheiro, etc) e c) A falta de paridade (categoria de análise) entre os agentes da sociedade civil e os agentes governamentais, pois aos primeiros faltam informação e formação na área técnica/legal. Também comprometendo a exequibilidade do CONCIDADES. Esse conjunto de fatores, portanto dificulta a expressão da efetiva participação via Conselho. Em seguida na tabela abaixo vamos analisar a capacidade de compreensão do dos temas abordados no Conselho.

Gráfico 5 - Quais as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho (%)

Gráfico 5

QUAIS AS PRINCIPAIS DIFICULDADES E OBSTÁCULOS ENFRENTADOS ATUALMENTE PELO CONSELHO



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Como podemos observar no gráfico 5 entre as principais dificuldades estão a carência e estrutura, baixa prioridade política do estado em relação ao funcionamento do Conselho e distorções em relação a pauta o que demonstra pouco incremento institucional e pouca importância política dedicada ao Conselho por parte do estado, confirmando a hipótese de centralização política e precariedade institucional abordadas nesta tese. Destacamos ainda a falta de paridade (categoria

de análise) entre os agentes da sociedade civil e os agentes governamentais refletidas nas dificuldades enfrentados pelo Conselho.

Portanto, com base nos resultados acima e usando também como referencial teórico as categorias analíticas formuladas por Elenaldo Teixeira (2000) relativas à efetividade participativa, quais sejam: Exequibilidade, Representatividade e Paridade e cruzando-as com as categorias contextuais construídas a partir das hipóteses levantadas neste trabalho e explicitadas no terceiro capítulo, ou seja, aspectos de cunho político, institucional e social, vamos a seguir expor uma matriz analítica que busca fazer um cruzamento entre essas variáveis para colaborar na construção das conclusões que farei no capítulo seguinte.

Quadro 1 - Matriz do Quadro analítico em cruzamento com as hipóteses

Conceituais / **Contextuais**	**Exequibilidade**	**Representativa**	**Paridade**
Política	- Definição dos pontos de pauta sob centralização do estado implicando em baixa capacidade de execução de políticas públicas por parte do CONCIDADES; - Decisões do Conselho tem pouca interferência nas implementações governamentais na área; - A baixa capacidade de autonomia do CONCIDADES implica em condições desfavoráveis para a execução de políticas públicas.	- Apesar da manifestação positiva dos conselheiros no questionário observei que há forte precariedade na comunicação dos diversos segmentos com a sua base em especial os dirigentes públicos;	- Pouco significativa a influência dos Conselheiros junto aos poderes públicos; - Baixa interferência dos conselheiros na definição da pauta de discussões e deliberações do CONCIDADES;
Institucional	- As dificuldades e obstáculos enfrentados no campo institucional como a falta de mediação na linguagem técnica no CONCIDADES compromete a sua capacidade de execução;	- A composição do CONCIDADES não acolhe as novas representações da sociedade civil;	- Baixo apoio no suporte de Assessoria às lideranças da sociedade civil (acesso a informação, decodificação de linguagem, formação, equipamentos, etc); - O Conselho tem pouca influência na resolução dos problemas do setor de desenvolvimento urbano devido em parte a falta de paridade entre os agentes da sociedade e os agentes governamentais
Social	- Os diversos segmentos da sociedade civil com assento no Conselho não têm influência na formulação de política de desenvolvimento urbano;	- Prevalência do corporativismo nos diversos segmentos tem acarretado na oligarquização da representação; - a Falta dos setores menos organizados, mas com capacidade de mobilização e massa crítica compromete a atual representação do CONCIDADES;	- Desigualdades nas condições de acompanhamento e formulações das políticas discussões. Evidenciados na falta de tempo, apoio operacional, linguagem técnica codificada;

Fonte: Elaborado pelo autor desta tese (2014).

Então, com base nesses dados e análises e orientado pelas categorias conceituais de efetividade participativa de Elenaldo Teixeira (2000) e também de Sheri Arnstein vamos no próximo capítulo tecer algumas considerações finais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, considerando os resultados através do trabalho de campo mencionado no capítulo anterior e com base no levantamento bibliográfico e descritivo de natureza teórica/metodológica esta pesquisa teve como foco o exame da efetividade participativa do CONCIDADES-BA implicando na capacidade de formulação das políticas de desenvolvimento urbano. O estudo se ateve à análise do caráter participativo/decisório do CONCIDADES-BA, entre os anos de 2007 e 2013, sendo esse o seu recorte temporal. Pretendeu-se investigar a capacidade do CONCIDADES de ir além das funções de natureza puramente consultiva e simbólica para assumir, ao lado da estrutura do Estado, o dever e responsabilidade de determinar as ações e projetos de desenvolvimento urbano na perspectiva da efetiva participação. Nesse sentido e de acordo com os dados e análises postas no capítulo anterior, foram utilizados diferentes procedimentos metodológicos lastreado pelo conceito de efetividade participativa de Teixeira e Arnstein para se chegar a tal objetivo. Através da análise das atas, foi possível constatar o conteúdo discutido e deliberado pelos conselheiros durante as reuniões, bem como os tipos de decisão dominantes e a frequência (intensidade) com que eles ocorreram. Isso porque, em virtude da diversidade de assuntos e temas debatidos, as deliberações registradas oficialmente pelo CONCIDADES-BA foram categorizadas pela sua natureza e finalidade, de modo a permitir uma descrição sistemática e analítica da qualidade do processo participativo/decisório. Com isso, podemos verificar o grau de efetividade participativa do Conselho em torno de questões substantivas relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano.

A observação participante também contribuiu enquanto método de análise para melhor compreensão da lógica de funcionamento dessa instituição, da identificação dos principais problemas enfrentados pelos participantes e da constituição do fórum deliberativo. O acompanhamento presencial das sessões ocorreu entre os meses de março a junho de 2013, possibilitando igualmente averiguar as atuações e comportamentos dos conselheiros na decisão e proposição das prioridades estaduais na área de desenvolvimento urbano. Por fim, através da aplicação de questionário individual a um universo de 44 conselheiros obtivemos informações acerca da do papel do CONCIDADES-BA, a relação estabelecida com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano/SEDUR (grau de autonomia) e as

dificuldades encontradas no exercício da competência deliberativa para decidir sobre as políticas e gastos públicos.

Além da pesquisa de campo e na aplicação de questionário junto aos demais conselheiros, mostrados no capítulo anterior, promovi consultas em fontes secundárias e complementadas por informações primárias fundamentadas na análise das atas e na observação participante das reuniões do Conselho no qual apliquei a abordagem etnográfica (GEERTZ, 1989) baseado na intersubjetividade e realidades múltiplas que se configura na proposição do estudo dos procedimentos interpretativos a partir das interações entre pessoas em seu cotidiano (Macedo, 2006). Segundo Schutz (1985) em suas elaborações fenomenológicas sociais o indivíduo se constrói no seio de interações cotidianas, nas quais a intersubjetividade é condição incontornável a atribuição de sentidos e significados socialmente mediados (MACEDO, 1985). Fomos, portanto buscar nas interações cotidianas entre os diversos atores envolvidos as observações pertinentes ao desenvolvimento de nosso trabalho. Nessa trajetória fomos buscar as pertinências constitutivas do contexto e lugar que entrelaçam os atores envolvidos entendendo o contexto "como o conjunto de todos os elementos que formam uma cultura, tecido relacional e conjuntamente" (Macedo, 1985) e o lugar "como um ponto de articulação entre a mundialidade em constituição e o local como especificidade concreta, como momento (Alexandri Carlos, 1996). Tendo como recorte empírico a análise da efetividade do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (CONCIDADES-BA) no período de 2007 a 2013 discorrerei, a seguir, sobre o Conselho a partir de meu olhar. Sou Conselheiro titular do CONCIDADES representante da FABS (Federação das Associações de Bairros de Salvador) entidade ligada ao segmento do movimento popular de moradia. Ingressei nesse Conselho com a expectativa de contribuir e interferir diretamente na formulação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, notadamente na área de habitação de interesse social.

Tenho 52 anos, professor, ingressei na atividade comunitária no ano de 1981 no grupo jovem do bairro de Brotas no qual morei por mais de duas décadas. Exerci a atividade de conselheiro por duas gestões na primeira como suplente e depois como titular. Já havia sido conselheiro do Orçamento Participativo (OP) na década de 1990 no município de Salvador experiência de participação que dialoga com os mecanismos participativos do conselho de gestão e, portanto com o CONCIDADES.

Na OP a representação obedecia a uma lógica territorial e no CONCIDADES prevalece a lógica da representação por segmentos. Muito embora em ambos seja o território ou o segmento que se apresentem como elementos de importância complementar na representação.

Em relação ao perfil socioeconômico dos conselheiros me situo em termos de escolaridade entre aqueles que possuem o mestrado e estou na faixa salarial de 6 salários mínimos e minha idade está na faixa de maior densidade entre os conselheiros com 65,9% de representantes. A tabela 1 (exposta na seção relativa aos resultados da pesquisa empírica junto ao CONCIDADES) que ilustra o perfil dos conselheiros mostra que a maioria deles está na faixa de idade entre 41 a 60 anos, no ensino básico e com renda de um a seis salários mínimos. Esse fato suscita questões de ordem da necessidade de renovação das representações, envolvendo uma maior presença de jovens, principalmente nos movimentos sociais em que registramos uma participação preponderante na faixa etária mais avançada, bem como observamos a escolaridade e a renda como barreiras assimétricas nas condições de acesso a linguagem técnico-jurídica e disponibilidade de tempo para o pleno exercício da participação. Considero que a composição do CONCIDADES, expressa na tabela 3, pelos segmentos nomeadamente dos poderes públicos (municipal, federal e estadual), movimento de moradia, entidades técnicas da área de desenvolvimento urbano, universidade, sindicatos de trabalhadores e empresários e Organizações Não Governamentais (ONG's) representa avanços, no entanto, entendo que esse quadro precisa comportar movimentos de organicidade mais horizontal, tais como o Fórum A Cidade Também é Nossa e outros que ganham expressão em nosso estado. Meu interesse além da representação da minha entidade e segmento é construir uma política pública de desenvolvimento urbano que seja produto de consenso entre os diversos segmentos que atuam nesse setor. Para tanto, tenho um bom relacionamento com os demais conselheiros, embora tenha divergências de ordem pontual e estrutural com algumas das representações em relação ao tipo de motivação que mobiliza a atenção dispensada ao conselho, conforme retratado na tabela 4. Os resultados da pesquisa empírica apontam que mais da metade tem como prioridade os interesses de sua entidade e/ou segmento, o que mostra um sentimento corporativo que permeia inclusive a representação dos movimentos sociais dentro do CONCIDADES. Percebo, também,

que as representações do poder municipal e empresariado, bem como os representantes do poder estadual de áreas correlatas poderiam ser mais expressivas enviando pessoas com maior grau de influência junto a seus pares. Durante minha participação no conselho tive o cuidado de partilhar as discussões e decisões do CONCIDADES tanto com minha entidade quanto com o segmento que se reúne periodicamente para discutir pautas, encaminhamentos e decisões do conselho. Observei que apesar da tabela 5 apontar índices favoráveis de comunicação entre os conselheiros e os seus representados (a base), a partir dos resultados recolhidos nas respostas ao questionário aplicado aos mesmos, constato que infelizmente isso não é uma regra adotada mesmo em meu segmento e em outros como é o caso principalmente da representação do setor público, pois em geral, há um visível descompasso e dispersão entre os seus membros (por exemplo, quando o suplente participa da reunião ele não está atualizado pelo titular do desenvolvimento das discussões no Conselho) mostrando que não há internalização do debate e repasse das informações com exceção da Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) que mesmo assim na maioria das vezes não tem a presença física e política do secretário que formalmente é o presidente do Conselho delegando ao chefe de gabinete ou a secretária executiva (servidora do órgão) a condução do CONCIDADES. Percebo que o conselho, conforme tabela 6, ainda não alcançou um grau de visibilidade que lhe permita ser reconhecido e considerado influente na formulação política perante a opinião pública, as mídias, o legislativo estadual e pelos empresários. Devemos também dizer que a atuação do conselho impacta de forma lateral e secundária o órgão de formulação de políticas do setor a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), visto que as grandes ações do órgão passam pelo conselho em forma de informe restando ao Conselho discutir questões tais como: Critérios de cadastro das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e outras questões pontuais sem interferir nas grandes intervenções e projetos do Estado. Os pontos de pauta, conforme tabela 7, em sua grande maioria são definidos pela SEDUR e ainda assim as decisões do conselho são pouco contempladas pelo estado gerando uma centralização excessiva do poder público. Devemos destacar ainda, conforme tabela 8, a adoção de uma linguagem técnico-jurídica que por vezes dificulta a compreensão de parcelas expressivas dos conselheiros comprometendo o

acompanhamento e discernimento nas discussões e decisões do conselho. Portanto vejo como principais dificuldades e obstáculos pelos quais o conselho se depara os seguintes: Falta de autonomia do conselho na formulação das políticas públicas do setor, baixa prioridade dada ao conselho pelo estado, centralização do poder público na elaboração das pautas no conselho, excesso de burocracia e carência de maior estrutura para o funcionamento político-administrativo do conselho.

As relações entre os conselheiros de uma maneira geral é amistosa e há uma preponderância dos movimentos moradia na iniciativa do debate e na proposição de encaminhamentos. Os representantes do poder público municipal e federal em boa parte das questões se posicionam a reboque dos seus congêneres no âmbito estadual. A participação do empresariado é representada por integrantes dos pequenos e médios empreendimentos ligados a construção de habitação popular o que leva a ter um comportamento mais próximo do movimento popular, no entanto, sua trajetória no conselho não corresponde ao conjunto de interesses e ações do empresariado da área. Os representantes dos sindicatos de trabalhadores, em geral, acompanham os movimentos de moradia nos seus argumentos e encaminhamentos acrescentando as suas reivindicações corporativas de caráter econômico. Os segmentos técnicos, bem como as entidades acadêmicas e ONG's buscam pautar um debate mais conceitual embasados em pesquisas e atividades extencionistas pontuais de caráter experimental.

Examinando as relações entre os conselheiros, em particular os vinculados aos movimentos sociais, e a estrutura do poder estadual podemos dizer que ela é mediada pela proximidade político-partidária (representada principalmente pelos partidos PT e PCdoB) o que conforma uma relação menos conflituosa e em alguma medida mais colaborativa muito embora existam divergências pontuais. Reconhecemos o gesto de abertura governamental em direção a participação na criação e institucionalização dos conselhos, mas ao mesmo tempo compreendemos que por conta da natureza de composição política (inclusive com setores conservadores) do governo estadual na gestão correlata ao tempo relativo a esta pesquisa (Governo Jacques Vagner do PT – 2006/2010) as políticas públicas na área de infraestrutura urbana estiveram mais ligadas a lógica das grandes intervenções privilegiando as ações das grandes empreiteiras. Os programas de habitação de interesse social, por exemplo, novidade implantada pelos governos

Lula-Dilma replicada na Bahia pelo governo Wagner obedece a mesma lógica das políticas de habitação até então implantadas, em nosso país, quando constrói conjuntos habitacionais em áreas afastadas e sem cobertura de serviços públicos nas áreas de educação, saúde, lazer, mobilidade urbana e política de emprego e renda. De alguma forma essa relação de colaboração/divergências pontuais também se reproduz na relação entre o poder público estadual e os representantes dos sindicatos dos trabalhadores, entidades técnicas e acadêmicas. Essa circunstância também domina a relação entre o estado e os representantes do empresariado, muito embora, como já dissera anteriormente, esse segmento está em boa medida sub representado, pois lá não estão os grandes empresários.

As reuniões ordinárias do CONCIDADES ocorrem a cada bimestre, além das reuniões extraordinárias nas quais há uma predominância do poder público estadual na indicação da pauta de discussões e decisões. Os movimentos sociais interferem de uma forma mais intensa nas discussões da temática da habitação de interesse social, principalmente na questão dos critérios para cadastro dos beneficiados ao PMCMV e a políticas de pós-ocupação. Os segmentos técnicos e acadêmicos colaboram mais com os itens conceituais e de planejamento tencionando para questões como a organização das regiões metropolitanas (hoje temos duas regiões: Salvador e Feira de Santana). Mais no geral há uma centralidade governamental da pauta do Conselho.

Via de regra as grandes intervenções na área de desenvolvimento urbano do governo não são pautadas pelo Conselho e quando muito é colocado como informe e na maioria das vezes não são discutidas em nenhuma de suas fases desde ao planejamento até a fiscalização posterior.

Dialogando com as hipóteses levantadas por esta tese referentes a centralidade política, arranjo institucional incipiente e precário e relativa fragilidade da organização social frente aos desafios da participação podemos dizer que a concentração política governamental que se apresenta como uma tradição na política brasileira se reproduz na experiência do CONCIDADES, ainda que ressalvando a própria iniciativa de criação do Conselho e as iniciativas pontuais, tais como a discussão e deliberação sobre critérios para o acesso ao benefício ao PMCMV, nos quais os conselheiros do movimento social, em especial do movimento de moradia, tiveram protagonismo na definição dos critérios. Tais como: A prioridade

para mães solteiras, idosos e deficientes físicos. Mas no fundamental a condução é concentrada nas mãos do governo. Quanto ao aspecto institucional compreendemos que ainda há precariedade quanto as condições institucionais que possibilitem o acesso dos conselheiros da sociedade civil, principalmente o movimento social, em condições isonômicas ao poder governamental no que diz respeito a disponibilidade de tempo, a capacidade de traduzir o discurso técnico-jurídico, o acesso a banco de dados com diagnósticos e prognósticos na área de desenvolvimento urbano, etc. E no campo social constatamos uma performance dos representantes do movimento social mais voltados para o corporativismo e com baixa representatividade junto aos seus pares e a sociedade como um todo ilustrado pelo interesse majoritário na defesa da participação de suas entidades no acesso a lista de beneficiários ao PMCMV, bem como na definição dos critérios para cadastrar as famílias beneficiadas.

Segundo os dados apontados pela pesquisa de campo e o encaminhamento metodológico atribuído às informações recolhidas, via cruzamento das categorias analíticas ancoradas no aporte teórico do autor Elenaldo Teixeira (2000), a saber: exequibilidade, representatividade e paridade com as categorias contextuais (hipóteses): limitações do processo participativo de ordem institucional, político e social foi, então, possível concluir que o CONCIDADES-BA, no período pesquisado, apresentou um grau de efetividade participativa relativamente baixo no controle dos gastos, na fiscalização das ações governamentais e na formulação de política de desenvolvimento urbano no estado,.

O processo histórico que construiu as sociedades participativas está apenas começando. Os indivíduos envolvidos nos processos participativos, com foco no coletivo e que partilham a liderança ainda são poucos, pois a transformação individual não é o foco dos processos coletivos.

Nesse sentido, a baixa efetividade participativa do CONCIDADES se destaca pela limitação da organização/mobilização da sociedade civil na participação institucional, bem como pela cultura de centralização política no Brasil por parte dos dirigentes do aparelho de estado. Isso fica evidenciado pela dinâmica de funcionamento interno do Conselho, em que, por força dos agentes públicos, a prioridade das discussões gira em torno dos programas governamentais em curso e também pela falta de informação/formação dos conselheiros sobre a política de

desenvolvimento urbano do estado. Acrescenta-se a esse quadro a circunstância política em que a combinação de interesses entre representantes dos movimentos sociais e dirigentes governamentais, via alinhamento partidário forjam um clima de acomodação frente às diretrizes emanadas pelo poder executivo. Portanto, a partir deste estudo podemos citar algumas limitações em relação ao processo participativo experimentado via CONCIDADES-BA:

a) A atual estrutura de composição do Conselho não favorece a participação de agrupamentos alternativos tais com Fóruns e Redes de cidadãos esclarecidos e interessados que, fora de entidade e das instituições, podem igualmente contribuir de forma decisiva para a formulação da política de desenvolvimento urbano;

b) Baixa influência do Conselho junto ao Estado e a sociedade. Implicando em pouca capacidade de implantar política pública e resolução que problemas na área de desenvolvimento urbano. Pouca autonomia;

c) A postura corporativa e uma certa oligarquização da representação dos setores organizados da sociedade civil dos desígnios do processo participativo. Portanto criando obstáculos para a dinâmica da participação que leve de fato a geração de frutos e resultados concretos em favor do bem comum;

d) Os conselheiros de todos os segmentos têm pouco contato com a base em especial os membros do poder público;

e) Baixa influência dos membros da sociedade civil no Conselho. Incluindo a dificuldade de compreensão da linguagem técnico-jurídica apresentada pelo Estado.

Nesse sentido a experiência trazida pelo movimento Novos Diálogos de Humanidade via Fórum a Cidade é Nossa abordado nos capítulos iniciais abre uma nova perspectiva no processo de participação através de uma dinâmica mais plural e de relações horizontais nas discussões sobre a política de desenvolvimento urbano no estado da Bahia suscitando um novo modelo de governança. Consubstanciado pelas análises, fazemos algumas recomendações a seguir:

a) Discutir abertamente o tipo de participação que se quer envolvendo amplos setores sociais. Ambicionar um envolvimento ativo e uma co-responsabilização geradoras de empoderamento;

b) Planejar a implementação de uma nova metodologia de participação com o envolvimento mais amplo dos segmentos sociais organizados e não organizados

de forma mais plural e não hierarquizado. Incluindo os Fóruns, Redes, Movimentos e outras formas alternativas de mobilização social;

c) A construção de novas soluções no processo participativo não devem passar por uma complexificação dos processos ou procedimentos técnicos, mas sim por uma multiplicação e diversificação desses mesmos procedimentos. Talvez devêssemos tentar uma combinação entre a participação formal de um grupo de agentes mais envolvidos e uma participação a partir de redes sociais informais, envolvendo públicos dos mais diversos setores envolvendo de forma mais ampla os segmentos da produção, consumo e reprodução social no espectro do desenvolvimento urbano;

d) Assumir metas para o processo de empoderamento de certos setores sociais, mobilização de novos atores até então excluídos como é o caso dos Fóruns e Redes que atuam na questão urbana;

e) Finalmente que os atores públicos vençam a retórica e assumam com clareza um efetivo processo de participação nas políticas públicas em torno do desenvolvimento urbano.

Mas podemos, também, ousar construir uma nova governança entendendo o conceito de governança como aquele que se assenta numa mudança na natureza do Estado hierárquico, legalista, burocrático, “para um Estado mais flexível, deliberativo, organizado em rede, comprometido com a resolução de problemas em cooperação “com os demais segmentos da sociedade civil organizados ou não.

Se os obstáculos existem, as vias para a transformação social também estão postas e para chegarmos lá temos que considerar o que disse Mahatma Gandhi " Devemos ser a mudança que queremos ver no mundo. "

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1995.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP,** v.35, n.4.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE,** Porto Alegre; Santa Cruz do Sul, v.2, n.2, p. 4-13, jan. 2002.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: CULTURA e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n.4, p. 703-728, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./ dez. 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Atualizada até a emenda constitucional nº 30. Organização, remissões e índices por Dulce Eugênia de Oliveira**. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2000.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis; Caixa Econômica Federal, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CASTRO, Rocio. Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: os conselhos municipais de Salvador-Bahia. **Revista Organização e Sociedade**, v. 6, n.16, set./dez.1999.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educa**r. Curitiba: Editora UFPR, n. 25, p. 143-174, 2005.

CUNHA, Eleonora S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Avelina (Org.). **Anos 90:** política e sociedade no Brasil. [S.l.]: Ed. Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da comunidade. **Polis,** n. 14, p. 21-41, 1994.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH,** n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental.In: INTERNATIONAL SEMINAR RESTRUCTURING AND GOVERNMENT REFORM: BRAZIL AND LATIN AMERICA IN A GLOBALIZATION CONTEXT. 1998, São Paulo. **Paper...** São Paulo: FEA/ FIA/ CAPES/ CNPq/ MARE, 1998.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1994.

ECHAVARRIA, Corina. **Espaço público e institucionalização**: resistências à organização formal do planejamento estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). 280f. 2005. Tese (Doutorado)-Universidade Federal da Bahia - UFBA, Escola de Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA), 2005.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; BONFIM, Washington Luís de Souza. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, GT 01 - CIDADES: SOCIABILIDADES, CULTURA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO, 29., 2005, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** 2006.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior; DORNELAS, Marcos Aurélio. Redes, governança urbana e práticas associativas: o exemplo do Programa de Saúde da Família. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, GT 01 - CIDADES: SOCIABILIDADES, CULTURA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO, 30., 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** 2006.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**.. 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008. 176p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001. v. 84.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Maria da Glória Gohn (Org.). Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola; 1997.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2001. 400p.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2012.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Lauro de Freitas (BA), Contagem da população (2007). [Banco de dados cidades@]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2008.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KELINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: E.P.U., 1980.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graciela; BICHIR, Renata Mirándola. Redes, modalidades de protagonismos e alianças no seio da sociedade civil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, GT 01 - CIDADES: SOCIABILIDADES, CULTURA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO, 2006, 30., Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a Cidade.** Trad. De T. C. Neto. São Paulo: Ed. Documentos, 1969. 133p.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Revista de Estudos e Pesquisas em Educação**, São Paulo, 1990.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

MACEDO, R. Sidnei. **Etnopesquisa crítica, etnopesquisa-formação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Karl ; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MELUCCI, Alberto**. A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias,** dez. 2006, n.16, p. 180-214.

MIRIAM, Medina Velasco. Participação e espaço urbano no contexto colombiano.
MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

NUNES, Débora. **Pedagogia da participação**. Trabalhando com Comunidades. Salvador: UNESCO; Quarteto, 2006.

NUNES, Débora e MALTCHEFF, Ivan. **Os novos coletivos cidadãos**. [S.l.]: Kalango, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia e REZEK, Cibele Saliba. Orçamento Participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

POULANTAZ, Nicos. **O Estado, o poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

ROLNICK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. Ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SCHUTZ, A. **Sur les réalités multiples**. [S.l.]: Societés, 1985.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEDUR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Relatório das atividades do Conselho Estadual das Cidades**. Salvador: Egba, 2010

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p.209-213, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em construção**: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Polis, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e Conselhos. **Cadernos da Abong**, n. 15, jul. p. 7-20, 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, Salvador: UFBA, Recife: EQUIP, 2002.

TEIXIEIRA, Elenaldo Celso. **Sistematização:** efetividade e eficácia dos Conselhos. CARVALHO, Maria do Carmo ; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. 144p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004. 224p.

TRINDADE, Helgio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma política e cidadania.** 1 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

VALLADARES, L; FREIRE-MEDEIROS, B. Olhares Sociológicos sobre o Brasil Urbano: o Projeto UrbanData-Brasil. In: SEMINÁRIO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** ago. 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Questionário aplicado aos membros do Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES)

Pesquisa: Análise da efetividade participativa do Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES)
Campo: Plenária do CONCIDADES / Questionário INDIVIDUAL

Questionário nº: ____.
Data: ___/___/___ .

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

1. Sexo:
( ) Masculino ( ) Feminino

2. Cor/raça (Marque apenas uma alternativa):
( ) Branca ( ) Preta ( ) Amarela
( ) Parda ( ) Indígena

3. Escolaridade:
( ) Ensino fundamental ( ) Ensino médio ( ) Superior incompleto
( ) Superior completo ( ) Especialização ( ) Mestrado incompleto
( ) Mestrado completo ( ) Doutorado incompleto ( ) Doutorado completo

4. Faixa etária:
a) ( ) Até 20 anos b) ( ) De 21 a 30 anos c) ( ) De 31 a 40 anos
d) ( ) De 41 a 60 anos e) ( ) Mais de 60 anos

5. Renda familiar mensal (Média):
( ) Abaixo de R$ 500,00 ( ) De R$ 500,00 a R$ 1.500,00
( ) De R$ 1.501,00 a R$ 2.500,00 ( ) De R$ 2.501,00 a R$ 4.000,00
( ) De R$ 4.001,00 a R$ 8.000,00 ( ) De R$ 8.001,00 a R$ 12.000,00
( ) Acima de R$ 12.001,00 ( ) Não sabe

6. Município de residência: _____

7. Situação no conselho:
( ) Titular ( ) Suplente ( ) Não sabe
( ) Outra

8. Segmento/Setor de representação a que pertence:
( ) Poder público federal ( ) Poder público estadual
( ) Poder público municipal ( ) Movimentos populares
( ) Entidades empresariais ( ) Entidades de trabalhadores
( ) Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa ( ) Organizações não governamentais

( ) Observadores sem direito a voto

BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

9. Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ não se aplica
1. Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
2. Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
3. Número de conselheiros(as) em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )
4. Forma de escolha das entidades com assento no conselho	( )	( )	( )	( )	( )
5. Forma de escolha dos(as) conselheiros(as) dentro das entidades	( )	( )	( )	( )	( )

10. Na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente? Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um "X" sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens a seguir:

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1. Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
2. Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
3.Interesses do meu setor	( )	( )	( )
4. Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
5. Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
6. Não sabe	( )	( )	( )
7. Outros	( )	( )	( )

11. Com que frequência você consulta sua base de apoio para:
I) Definir/sustentar posicionamento no conselho:
( ) Nunca ( ) Raramente ( ) Às vezes
( ) Frequentemente ( ) Sempre ( ) Não sabe/não se aplica

II) Relatar os debates/deliberações do conselho:

( ) Nunca ( ) Raramente ( ) Às vezes
( ) Frequentemente ( ) Sempre ( ) Não sabe/não se aplica

III) Prestar contas sobre a sua atuação no conselho:
( ) Nunca ( ) Raramente ( ) Às vezes
( ) Frequentemente ( ) Sempre ( ) Não sabe/não se aplica

IV) Construir/fortalecer articulações:
( ) Nunca ( ) Raramente ( ) Às vezes
( ) Frequentemente ( ) Sempre ( ) Não sabe/não se aplica

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

12. Avalie a influência da atuação do conselho em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
Agenda do Congresso	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas do Ministério das Cidades	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	( )	( )	( )	( )	( )
Iniciativas da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
Iniciativas do setor produtivo					
Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

13. Quem estabelece os pontos de pauta nas reuniões do CONCIDADES? (Pode marcar mais de uma opção).
( ) O presidente do conselho.
( ) Uma pessoa indicada pelo presidente do conselho.
( ) A pauta de reunião é definida pela SEDUR.
( ) Alguns conselheiros (os mais influentes).
( ) Todos os conselheiros.
( ) Não sabe.
( ) NR.

14. Você acha que as decisões do conselho são implementadas pelo Estado?
( ) Sim, sempre.
( ) Sim, na maioria das vezes.
( ) Poucas decisões do conselho são implementados pelo Estado.

( ) Não, o estado isoladamente toma as decisões sobre o desenvolvimento urbano.
( ) Não sabe.
( ) NR.

15. Como você avalia o processo de discussão e decisão no conselho?
( ) O conselho é autônomo para discutir e decidir sobre as questões na área de desenvolvimento urbano no Estado.
( ) O Estado centraliza as questões e decisões a serem tomadas.
( ) Alguns segmentos do conselho centralizam as discussões e decisões.
Quais? _____.
( ) Não sabe.
( ) NR.

16. Como você avalia o papel do conselho na resolução dos problemas na área de desenvolvimento urbano?
( ) O conselho é fundamental, pois consegue resolver a maioria dos problemas na área de desenvolvimento urbano.
( ) O conselho influencia as ações e gastos na área de desenvolvimento urbano.
( ) O conselho tem pouca influência, pois se depara com dificuldades no seu funcionamento.
( ) O conselho não influencia.
( ) Não sabe. ( ) NR.

17. Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos(as) os(as) conselheiros(as)?
( ) Não ( ) Sim, parcialmente ( ) Sim, plenamente

18. A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos(as) os(as) conselheiros(as)?
( ) Não ( ) Sim, parcialmente ( ) Sim, plenamente

19. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (Marque no máximo três alternativas)
( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões
( ) Reuniões muito esparsas
( ) Excesso de reuniões
( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
( ) Questões políticas alheias à agenda do conselho
( ) Excesso de burocracia
( ) Divergência nas opiniões dos(as) conselheiros(as)
( ) Baixa prioridade política por parte da SEDUR
( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros(as)
( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
( ) Outras_____

APÊNDICE B - RELATÓRIO DE ESTÁGIO DO DOUTORAMENTO NA UNIVERSIDADE TRÁS-OS-MONTES E ATO DOURO (UTAD)

Um olhar para um outro contexto: O processo participativo no desenvolvimento urbano em Portugal

Este é um breve relato resultante de meu estágio de doutoramento na Universidade Trás-Os-Montes e Ato Douro (UTAD), que ocorreu entre julho e novembro de 2013, sob a orientação da Profa. Débora Nunes da Unifacs e do Prof. Dr. Artur Cristóvão e da co-orientação da Prof. Hermínia Gonçalves ambos da UTAD. Ele tem como objeto de estudo o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano e, para tal, fizemos uma análise comparativa entre as experiências desenvolvidas no Brasil e em Portugal na primeira década do século XXI.

No Brasil, analisamos os mecanismos de participação desenvolvidos na Bahia, a partir da experiência do Conselho Estadual das Cidades, constantes nas próximas seções e em Portugal examinamos o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano na região de Trás-os-Montes e Ato Douro, nomeadamente a experiência da participação na implantação do atual Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Real. Essa escolha tem como motivo a importância de contribuir e estimular, através da análise comparativa, estudos sobre a participação no desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e o seu impacto na promoção de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil, em favor da emancipação social.

A partir dos anos 1970, a busca pela ampliação democrática em países como Portugal e Brasil representaram muito mais que uma simples oposição ao regime autoritário das décadas anteriores. O movimento das sociedades portuguesa e brasileira pela implantação das práticas democráticas transformou as relações entre sociedade civil e Estado no que se refere ao ato de fazer política. Os arranjos participativos institucionalmente estabelecidos e a descentralização das políticas públicas, diferentes na densidade e formatação entre estes países, significaram uma nova maneira de conceber a democracia, especialmente no âmbito local de governo.

Sendo assim, é notória a extrema importância de se investigar os processos de participação, onde governo e cidadãos interagem para discutir e deliberar sobre políticas públicas. Esses instrumentos de participação permitem, portanto, além de uma melhor formulação dos programas e ações, o estabelecimento das prioridades do setor para atender às diversidades e necessidades locais. Além disso, possibilitam um maior controle e acompanhamento das práticas governamentais pelos cidadãos. Este estudo ainda se justifica pelo papel fundamental que estes processos têm na análise de um modelo de democracia participativa. Isto porque é através destes espaços públicos que a participação dos diversos segmentos sociais se concretiza. Outro aspecto relevante é a carência de estudos sobre este tema, apesar da crescente participação e articulação da sociedade civil nos processos decisórios a partir dos anos 1980, tanto em Portugal como no Brasil. Por fim, este trabalho pode contribuir para identificar algumas questões acerca da relação entre poder público (estado), organizações e cidadãos na construção de um processo democrático mais abrangente, a partir dos casos em análise.

O objetivo geral é fazer uma análise comparativa entre os processos participativos praticados em Portugal e no Brasil em relação a políticas de desenvolvimento urbano, levando em consideração as experiências do Conselho das Cidades do estado da Bahia e a experiência da participação na Revisão do atual Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Real, na região dos Trás-os-Montes e Alto Douro. Os objetivos específicos: Analisar a efetividade do Conselho das Cidades do estado da Bahia enquanto mecanismo de participação em políticas públicas em Desenvolvimento Urbano; Examinar a experiência do processo participativo, entre a dimensão técnica e a emancipação social, na implantação do Plano Diretor Municipal de Vila Real na região dos Trás-os-Montes e Alto Douro; e Identificar os atores sociais, culturais, econômicos e políticos e suas dinâmicas no âmbito do processo participativo em políticas de Desenvolvimento Urbano nos dois contextos.

A metodologia utilizada, teve caráter eminentemente qualitativo, a partir da abordagem pesquisa participante. Foi constituído em duas abordagens, com o intuito de avaliar a efetividade da participação pública no desenvolvimento urbano. A primeira ferramenta metodológica adotada foi a análise documental dos registros oficiais tanto no caso do Conselho das Cidades (Bahia-Brasil) como no caso do Plano Diretor Municipal (Vila Real-Portugal). Além disso, nos três meses dedicados à

pesquisa de campo em Portugal, entrevistei três dos principais agentes envolvidas no processo: O Diretor da Coordenação de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Vila Real (CVR), o Dr. José Carlos Fernandes, o técnico da Coordenação Ambiental da CVR, Dr. Carlos Andrade e o técnico da área de Direito Urbanístico da CVR, Dr. Mário Gaspar. O trabalho de campo do presente estudo aconteceu entre os meses de agosto a outubro de 2013. Como aporte teórico trabalhei com autores clássicos da questão urbana, tais como Henri Lefebvre e Manuel Castells, e da participação, Leonardo Avritzer, Elenaldo Teixeira, Débora Nunes, Boa Ventura Souza Santos, Nelson Dias e Artur Cristovão .

Esta pesquisa constituí-se em uma análise política dos processos de democratização que surgiram, nos dois países abordados, a partir dos anos 1970, em prol da expansão dos princípios de cidadania e do aprofundamento democrático, especialmente a partir das ações dos movimentos sociais. Por fim, apresenta-se a democracia participativa enquanto combinação entre o sistema representativo tradicional com os arranjos institucionais de participação próprios deste modelo.

O processo histórico, as características do processo de participação na Bahia (Brasil), a implantação do Conselho das Cidades deste estado, bem como uma análise preliminar sobre o seu funcionamento e efetividade estão expostas nas seções seguintes. Abordamos a experiência do processo participativo na implantação do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR), em Portugal discutindo a relação entre a dimensão técnica e a emancipação social. Então, à luz dos resultados preliminares, podemos dizer que há avanços e limitações em ambas as experiências estudadas. Se, de um lado, o CONCIDADES reúne um maior número de “stakeholders”, o PDMVR mobilizou de forma intensa e organizada os recursos e estrutura para dar sustentação técnica à participação.

A influência da iniciativa governamental também não permite garantir exclusividade de ordem política ideológica para implantação do sistema participativo, em Portugal, mas sem dúvida a indicação da matriz política vai diferir na forma e condução do processo. Isto porque apesar da experiência participativa na política urbana terem sido iniciadas com a influência do Partido Comunista Português (PCP) no início do século XXI outros partidos de centro-esquerda (Partido Socialista) e de centro-direita (Partido Social Democrático) também a seu modo respectivamente implementaram políticas participativas. Por outro lado, se a capacidade de

mobilização dos “stakeholders” é importante para fazer funcionar o mecanismo de participação, por outro lado ela por si só não é o suficiente para garantir o processo e ela será tão mais eficiente quanto forem a participação equitativa do conjunto dos segmentos, quer da sociedade ou da instituição governamental. Entretanto tanto no Brasil quanto em Portugal percebemos que em ambas as experiências não haverá efetividade do processo participativo se não for garantida a paridade, exequibilidade e a representatividade dos interlocutores fazendo-se concreta a influência sobre as decisões na formulação e controle de políticas públicas, neste sentido ambas as experiências, em tela, mostraram desempenhos insuficientes perante a este desafio.

Portanto, entendemos que é necessária a mobilização e alargamento de visão política ainda concentradora nas mãos das classes dirigentes para um horizonte mais amplo nas instituições governamentais, bem como, a mobilização e empoderamento da sociedade, são fundamentais para consolidar o processo participativo em ambas as experiências analisadas.