



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
SUPERINTENDENCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

Maria de Fátima Pereira do Nascimento

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO URBANO DE SALVADOR**

Salvador

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DO NASCIMENTO

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO URBANO DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Salvador

2008

UCSAL. Sistema de Bibliotecas.
Setor de Cadastramento

N244 Nascimento, Maria de Fátima Pereira do
A participação cidadã no plano diretor de desenvolvimento urbano de
Salvador/ Maria de Fátima Pereira do Nascimento. __Salvador:UCSAL/Superintendência
de Pesquisa e Pós-Graduação, 2008.
206f. il.

Inclui Referência

Orientador: Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) Superintendência
de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador.

1. Cidadania 2.Democracia 3.Desenvolvimento Urbano 4.Gestão Pública
5.Mobilização Política 6.Movimentos Sociais 7.Participação I. Autor
I.Universidade Católica do Salvador III.Superintendência de Pesquisa e Pós-
Graduação IV. Carvalho, Inaiá Maria Moreira de – Orientador V.Título.

CDU: 711.28(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO**MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DO NASCIMENTO****A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO
URBANO DE SALVADOR**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 29 de Agosto de 2008.

Banca Examinadora:

Prof.(a) Dr.(a) Inaia Maria Moreira de Carvalho
Orientadora
Doutora em Sociologia – USP
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Doutor em Sócio-Economia e Desenvolvimento - EHESS
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof.(a) Dr.(a) Denise Cristina Vitale Ramos Mendes
Doutora em Direito - USP
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Dedico este trabalho a todas as pessoas que, com sua ação, contribuem para transformar Salvador numa cidade democrática e justa.

AGRADECIMENTOS

É lugar comum dizer que este trabalho não teria sido possível sem a colaboração de muitas pessoas. Mas é verdade, não teria sido possível mesmo, na medida em que o conhecimento parte das questões e inquietações surgidas a partir da interação com outros, sendo assim um produto coletivo. Não quero com isto responsabilizar os outros pelos eventuais erros aqui contidos. Estes são só meus. Os acertos, porém, devo a muitas pessoas, e mesmo sob pena de esquecer algumas, cabe aqui registrar essas colaborações.

À Profa. Dra. Inaiá M. M. de Carvalho, minha orientadora, meu muito obrigada pela sabedoria e paciência demonstrada em todo o processo de realização da pesquisa e elaboração do texto. Com sua experiência, cuidado, respeito pelo meu tempo e compromisso com o cumprimento de sua função, me conduziu durante esses dois anos e meio, com uma agenda difícil, equilibrada entre a necessidade de trabalhar e o desejo de estudar.

Devo muito também aos professores Drs. Carlos Milani e Denise Vitale, membros da banca que apostaram no meu trabalho, contribuindo na melhor formulação do projeto e na indicação de complementação de leitura, absolutamente necessárias para a realização da pesquisa.

Agradeço à coordenadora do mestrado, Profa. Dra. Ângela Borges e às professoras do programa, Profas. Mary Castro, Kátia Siqueira de Freitas, Isabela C.M. Pinto, Denise Dorneles, não apenas pelo incentivo ao aprendizado, oportunizado nos debates em sala de aula, mas pelas muitas orientações de leitura e pela insistência na necessidade da sistematização do conhecimento.

Aos colegas de curso agradeço pelos debates, mas também pela convivência saudável desse período, que espero que continue apesar das agendas muito ocupadas de todos.

Aos ex e atuais diretores do Escritório de Ligação e Organização (ELO), Claudete Alves, Osvaldo Barreto, Elsa S. Kraychete, Cecília Simonetti e José

Augusto Laranjeiras Sampaio, devo o incentivo para o retorno aos estudos, o apoio financeiro que viabilizou sua realização e o companheirismo de todas as horas.

Aos colegas do escritório, Cristiane, Gladys, Lucas, Luiza e Patrícia, agradeço pela colaboração e a solidariedade demonstrada nos momentos mais difíceis, em que fizeram tudo que estava ao seu alcance para permitir que a dissertação fosse concluída. Agradeço a Suzi pela colaboração e ainda a Christine, Luciano, Mathias, Reiner e Sabine, pela compreensão que tiveram comigo nesse período.

Sou grata aos meus ex-colegas da Cese, com quem muito aprendi em duas décadas de convivência diária.

Agradeço a minha família e a meus amigos, que souberam compreender a minha ausência neste período, bem como pela permanente disposição em me acolher e acalmar nos momentos mais difíceis e de maior *stress*.

Por fim, cabe registrar que esse trabalho não teria sido possível sem o aprendizado nesses mais de 20 anos de minha estadia em Salvador e de trabalho junto aos movimentos sociais da cidade. Assim, concluo os agradecimentos registrando aqui meu muito, mas muito obrigada, mesmo, à Bajinha, Bené, Clímaco, Damian, Hemilson, Heron, Jamira, Lurdinha, Leninha, Luciana, João, Jaciguara, Manolo, Márcia, Néia, Raimundo, Renato, Rita, Rita Amália, Rosa, Zildete e a tantos outros que estiveram e estão juntos nesta caminhada.

Vivendo, se aprende;
mas o que se aprende, mais,
é só a fazer outras maiores perguntas.

(Grande Sertão: Veredas, Guimarães Rosa)

RESUMO

A presente dissertação é o resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de discutir as possibilidades e limites da participação cidadã nas definições político-estratégicas da cidade do Salvador. Por meio de revisão bibliográfica das teorias sociológicas relacionadas aos conceitos de democracia, participação e de movimentos sociais, de entrevistas com ativistas, do levantamento de fontes documentais, analisou-se a forma como se processou a relação entre sociedade civil e poder local na capital baiana. O foco da pesquisa foi a análise da participação dos movimentos sociais de Salvador no processo de planejamento urbano da cidade, durante a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004, procurando compreender os elementos que facilitam e/ou dificultam a participação cidadã na gestão da cidade, a partir da intervenção no debate recente sobre o planejamento, tendo como base a análise teórica e histórica da constituição do movimento e dos constrangimentos impostos a estes pelas elites que dominam a cena política estadual e municipal baiana.

Palavras-chave: cidadania, democracia, desenvolvimento urbano, gestão pública, mobilização política, movimentos sociais, participação.

ABSTRACT

The present work results of a research about the possibilities and boundaries of civil participation on the political strategic assessments for the city of Salvador. By means of bibliographical review of sociological approaches related to concepts of democracy, participation and social movements, of interviews with activists, of survey documental sources, it was analyzed how relationship between civil society and local authority in the capital city of Bahia was passed. The emphasis of this research was the analyses of the participation of social movements on the process of urban-planning of the town during the revision of the *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU* (Guideline for Urban Development) from 2004, trying to understand the issues that ease and/or complicate the civil participation on the city government, as from the intervention on the recent debate on planning, taking as basis the theoretical and historical analyses of the composition of the movement and the constraints posed to them from political elite, who dominates the political state and the municipal scene of the Federal State of Bahia.

Keywords: citizenship, democracy, urban development, public administration, political mobilization, social movements, participation

LISTA DE FIGURA E QUADROS

FIGURA 1: Organograma do processo de elaboração do projeto de lei do PDDU 2007

QUADRO 1: Cronograma das reuniões de levantamento das demandas relativas à revisão do PDDU realizadas entre os meses de junho e julho de 2005 nas RAs de Salvador.

QUADRO 2: Audiências Públicas do PDDU.

QUADRO 3: Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Salvador, para discutir o projeto de Lei Nº 216/07 – PDDU.

QUADRO 4: Número e perfil dos participantes das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Salvador.

QUADRO 5: Participação dos vereadores nas Audiências Públicas do PDDU 2007 na Câmara Municipal de Salvador.

QUADRO 6: voto dos vereadores no Projeto de Lei do PDDU 2007.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEEC	Associação de Educadores de Escolas Comunitárias
Apedema	Assembléia Permanente de Defesa do Meio Ambiente
Ansur	Articulação Nacional de Solo Urbano
Cammpi	Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península Itapagipana
Ceas	Centro de Estudos e Ação Social
Cebs	Comunidades Eclesiais de Base
CMS	Câmara Municipal de Salvador
Cepro	Coordenação Central de Programação e Orçamento
Cese	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CJP	Comissão de Justiça e Paz
DEM	Democratas
Fabs	Federação de Associações de Bairros de Salvador
Fase	Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Gapa	Grupo de Apoio e Prevenção à AIDS
Gambá	Grupo Ambientalista da Bahia
IAB	Instituto de Arquitetos da Bahia
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento
MEB	Movimento de Educação de Base
NMS	Novos Movimentos Sociais
ONGs	Organizações não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional

PV
RAs
RMS
Seplam

Partido Verde
Regiões Administrativas
Região Metropolitana de Salvador
Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
O estudo.....	15
A estrutura do texto.....	30
2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO E DA DEMOCRACIA	33
Teoria Elitista	37
Teoria Participacionista.....	39
Teoria Deliberativa.....	42
Dialogando com as vertentes da teoria participativa.....	46
A participação cidadã	48
Espaço público e Esfera pública como arenas da participação	54
Descentralização e participação na esfera institucional local.....	59
3 MOVIMENTO SOCIAL: SUJEITO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	69
Sociedade civil: de Gramsci ao Banco Mundial.....	70
Os movimentos sociais enquanto expressão da sociedade civil	72
Os movimentos sociais na América Latina: síntese da produção teórica.....	77
O movimento social no Brasil contemporâneo.....	83
A emergência das ONGs e do “Terceiro Setor”.....	94
4 MOVIMENTO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM SALVADOR.....	98
O contexto da atuação do Movimento Social em Salvador.....	99
Características do poder local em Salvador	109
Trajetória recente do movimento social de Salvador	123
5 A (IM)PERMEABILIDADE DO PODER LOCAL À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	145
O poder local e o processo de revisão do PDDU	147
Os movimentos sociais e a participação no planejamento	173
Sobre as formas de participação.....	179
6 À GUIA DE CONCLUSÃO:	
EM DEBATE DOIS PROJETOS DE CIDADE	186

REFERÊNCIAS
197

.....

1 INTRODUÇÃO

O ESTUDO

Às quatro horas da madrugada do dia 28 de dezembro de 2007 a nova lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador foi aprovada pela Câmara Municipal. Até chegar a esse desfecho, foram mais de três anos de intensos debates na sociedade, envolvendo governo, partidos políticos, movimentos sociais, imprensa, empresários, constituindo-se em um dos mais ricos episódios da recente cena política soteropolitana.

Esta dissertação aborda a questão da participação do movimento social de Salvador no processo de planejamento urbano da cidade, com foco na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004, procurando compreender os elementos que facilitam e/ou dificultam a participação cidadã na gestão da cidade, a partir da intervenção no debate, tendo como base a análise

teórica e histórica da constituição do movimento e dos constrangimentos impostos a estes pelas elites que dominam a política municipal e estadual baiana.

Com a pesquisa se pretende colaborar no sentido de preencher uma lacuna existente na análise dos condicionantes e dos elementos que favorecem a participação cidadã em Salvador, da sua contribuição para a democratização dos espaços de gestão da cidade e para a proposição e implementação de políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural que avancem na busca da superação das enormes desigualdades sociais que marcam os mais de 450 anos da cidade.

Diante do exposto, esta dissertação tem como objetivo resgatar e analisar o processo de revisão da controversa Lei Nº. 6.586/2004, a partir de uma reflexão sobre os limites e possibilidades da participação cidadã no planejamento e gestão da cidade, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2007.

A participação cidadã na gestão das cidades é resultado de intensos processos de mobilização e intervenção pública de movimentos sociais articulados no movimento de Reforma Urbana, e está normatizada na Constituição Federal, artigo 182, e no Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade constituiu um marco da legislação urbana brasileira ao assegurar a participação e estabelecer como diretrizes do desenvolvimento urbano o uso social da propriedade e a garantia do direito de acesso de todos os habitantes à cidade. O movimento de Reforma Urbana, formado a partir da articulação de profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, engenharia e direito, entre outros, com o movimento social, questionava, desde a década de 60, a lógica do planejamento público no Brasil, devido, especialmente, ao caráter tecnicista com

que normalmente tem sido realizado, bem como pelo que tem significado de reforço à privatização da cidade.

É importante destacar, logo de início, que Salvador incorporou instrumentos de gestão democrática antes mesmo da promulgação da Nova Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, com a aprovação da Lei Nº 3.345/83, que define o processo de planejamento e participação comunitária. Esta lei foi resultado de uma mobilização envolvendo lideranças políticas e movimentos sociais, influenciado pelo movimento nacional de reforma urbana, em uma época na qual o legislativo municipal contava com 26 vereadores de oposição, em um total de 33 edis. Esse fato foi determinante para fazer com que o líder do executivo municipal, prefeito nomeado Manuel Castro, tivesse que manter permanentes negociações com a Câmara Municipal (DANTAS NETO, 2000; FERNANDES, 2004).

Ainda sob a gestão de Manuel Castro foram aprovadas a Lei Orgânica do Município, Lei Nº 3.572/85, e a primeira lei de planejamento e desenvolvimento urbano de Salvador, Lei 4.525/85. Completa a base jurídica que fundamenta a participação direta da população na gestão o Decreto Municipal 7.791/87, que cria e delimita as Regiões Administrativas.

O Estatuto da Cidade tornou-se um marco legal regulatório do processo de planejamento e gestão urbana, definindo como diretrizes o uso coletivo e seguro da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade, exercida por meio da participação direta da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Para isto, a Lei determina que o planejamento e a gestão devem estar de acordo com os interesses sociais e

serem compatíveis com a sustentabilidade ambiental, a distribuição justa dos benefícios ou ônus decorrentes do processo de urbanização, entre outras medidas que têm por objetivo assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Estatuto da Cidade, artigos 1º. e 2º.).

Entretanto, mesmo com todo o arcabouço jurídico e mobilizações sociais que caminham no sentido de inverter a lógica do planejamento tecnicista, são poucas as experiências apontadas como exitosas nesta área. A elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano não tem conseguido mobilizar as associações comunitárias e as organizações sociais, em geral devido ao pouco investimento dos governos na participação da população, ao caráter excessivamente técnico das discussões, às reivindicações geralmente pontuais dos movimentos e às dificuldades de se pensar a cidade em sua escala diante da falta de diagnósticos claros e da publicização de informações. À falta de tradição democrática dos governantes e da incipiente participação cidadã soma-se a forte pressão dos mercados imobiliário e turístico, contribuindo para que os planos tenham como marca conteúdos que ampliam, em vez de reduzir, o fosso social.

Outra dificuldade da participação da população no processo de elaboração do PDDU tem sido a baixa credibilidade dos processos, que não têm se constituído em arena legítima de acordos para um projeto de cidade justa e inclusiva (BALTRUSIS; MOURAD; AKEMI, 2001). A baixa credibilidade é gerada pela inexistente vontade política de compartilhar as decisões, pela rigidez institucional, pela ausência de integração intra e intergovernamental, pela fragmentação e enfraquecimento do movimento social e pela quase sempre baixa governabilidade financeira dos municípios, com efeitos diretos sobre a (não) inversão de prioridades.

A revisão do PDDU de Salvador não fugiu a essa regra. O primeiro plano, aprovado em 1985, só começou a ser revisto em 1998, com a produção de um diagnóstico sobre a cidade. A primeira minuta da revisão ficou pronta em 2002 e o projeto foi aprovado pela Câmara Municipal em 2004. O cumprimento do requisito de participação popular não passou de mera formalidade, o que levou a que o processo de realização de audiências fosse criticado pela sociedade civil e alvo de ações de organizações ligadas ao movimento social, órgãos de classe e Ministério Público, resultando em que a lei aprovada pelo legislativo fosse considerada ilegal. Mesmo assim, a lei foi sancionada pelo prefeito Antônio Imbassahy, então filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), já no final do seu segundo mandato consecutivo como chefe do executivo local.

A campanha eleitoral de 2004 foi marcada por muitas críticas e defesa do referido plano. A eleição de prefeito foi para o segundo turno, com a disputa ficando entre os candidatos do PFL, César Borges, e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), João Henrique Carneiro. O pleito repetiu o conhecido duelo carlistas *versus* anticarlistas, com a frente que elegeu o Prefeito João Henrique sendo composta por todos os partidos adversários do então Senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), líder político conhecido nacionalmente por sua prática truculenta e pelos estreitos vínculos com a classe dominante que “comandou” a política baiana por quatro décadas, como líder de um grupo popularmente chamado de “carlistas”.

O candidato César Borges defendia a permanência da lei sancionada, enquanto a frente à qual o candidato João Henrique Carneiro pertencia defendia sua revisão. João Henrique saiu vitorioso e, com sua eleição, surgiu a expectativa de que seria desencadeado um processo de revisão do PDDU, que contemplasse uma

efetiva participação da população, de forma que nesse debate ocorreria uma inversão de prioridades de desenvolvimento da cidade, orientada para a redução das desigualdades sociais que caracterizam Salvador. Tal expectativa tinha respaldo na composição da frente e do governo que se instalou em 2005, do qual fizeram parte partidos aliados do movimento social, como o Partido Comunista Brasileiro (PCdoB), o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Verde (PV).

Conhecendo a cidade de Salvador e sua trajetória política, pelo menos duas questões se colocavam a respeito da revisão do plano:

- 1) Haveria uma abertura do poder local para a efetiva participação da população?
- 2) O movimento social teria condições efetivas de participar desse processo, de forma a inverter as prioridades políticas em relação à cidade?

Partindo das questões acima, ao definir nosso objeto de estudo foi considerada a possibilidade de investigar como se concretizaria a relação “movimento social e poder público” em um contexto em que se dispõem, de um lado, de um conjunto de normas favoráveis à participação direta e à construção de cidades justas e sustentáveis e, de outro, a falta de tradição de participação, marcada pelo conhecido autoritarismo que domina a política baiana, que por sua vez não possibilita espaços de fortalecimento e de intervenção do movimento social.

Na realização da pesquisa se buscou compreender em que medida os elementos da democracia representativa se combinavam com a democracia participativa presente nos instrumentos legais, adotando, como referencial de análise teórica, as contribuições de Habermas (1997) e de Pateman (1992), com a compreensão de que o estabelecimento de arenas de discussão pública se constitui em espaço de negociação de conflitos e de proposição de políticas, como propõe Habermas, e, ao mesmo tempo, são momentos importantes para a formação política, que leva à ampliação da democracia e conseqüentemente à resolução de questões substanciais da vida, como argumenta Pateman.

Nesse contexto, ganha especial relevância o que se compreende por participação e quem são os atores nela envolvidos. Como a função e o caráter da participação variam de acordo com o conceito de democracia com o qual se analisam os processos sociais, se concebe neste estudo a *participação enquanto um processo de interação, através do qual a população organizada em movimentos sociais influi na elaboração e controle das políticas públicas* e não como componente de delegação de poder à elite política, nem tampouco enquanto legitimação das decisões tomadas por essa.

Por sua vez, o conceito de movimento social tem evoluído desde sua origem, quando designava exclusivamente a luta de classe empreendida pelos operários contra os detentores do capital, até uma concepção mais recente de expressão de afirmação de identidades e de defesa de direitos. O conceito, que nasce de uma análise marxista, foi reformulado e ampliado, especialmente a partir das vertentes teóricas norte-americanas, nas quais têm destaque a Teoria da Mobilização de Recursos (MR) e da vertente européia dos Novos Movimentos

Sociais (NMS). Independentemente da corrente teórica, neste trabalho, movimento social é compreendido como sendo constituído pelos sujeitos sociais inseridos no contexto econômico social e político onde atuam, com capacidade de intervenção e buscando a transformação da realidade pela sua ação.

Cumprido compreender, neste estudo, em que medida esses sujeitos, constituídos em movimentos sociais, conseguem intervir e interagir em um contexto que impõe a necessidade de uma ação institucionalizada, em espaços criados a partir da revisão do marco legal brasileiro, e de um poder público marcado por uma visão de democracia a partir da qual se espera da participação política da população apenas a escolha de seus líderes e a legitimação de suas decisões.

É importante observar, também, em que medida as condições econômicas a que estão sujeitos os soteropolitanos interferem na organização e na participação política da população, enfim, se a precariedade em que vive a maioria absoluta dos habitantes de Salvador, cotidianamente envolvidos na busca de garantia de sua sobrevivência, afeta a capacidade destes de intervir em processos complexos, como é o caso do PDDU.

A partir dessas considerações, de uma revisão de literatura sobre a questão da participação cidadã e do contexto específico de Salvador e de alguns dados sobre o processo, foi possível formular as hipóteses de que haveria uma baixa participação cidadã no planejamento urbano e que isto seria decorrente tanto da (im)permeabilidade do poder local, com reduzido investimento nos meios (informação, formação) e espaços que possibilitem uma efetiva participação, quanto

das próprias características e fragilidades dos movimentos sociais na metrópole baiana.

Para analisar a pertinência destas hipóteses foram então considerados: i) a mobilização do movimento social de Salvador; ii) a difusão de informações transparentes e decodificadas por parte do poder público; iii) a existência de espaços de participação; e, por fim, iv) se as sugestões, recomendações e decisões tomadas coletivamente foram respeitadas pelo poder público ao consolidar o plano.

Na verificação das hipóteses se considerou: i) os procedimentos e instrumentos adotados pelo poder público na divulgação das atividades, do diagnóstico e de conteúdos relativos ao planejamento; ii) a ocorrência de atividades formativas, de articulação e de mobilizações promovidas pelo movimento social; iii) a participação da sociedade civil nas reuniões e audiências públicas realizadas para a avaliação do PDDU/2004 e elaboração do PDDU/2007; e, por último, iv) as propostas de emendas apresentadas e incorporadas.

A definição da metodologia de pesquisa teve como referência a revisão de literatura a respeito dos conceitos centrais do trabalho (democracia, participação e movimento social) e da análise do contexto econômico, social e político da cidade de Salvador.

Como método de investigação foi adotada a metodologia de estudo de caso, de natureza exploratória, que é a modalidade de pesquisa que consiste em um estudo de um ou poucos objetos (unidade-caso) de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. O processo de coleta de dados no estudo de caso

é mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa. Isto porque na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para obtenção de dados, embora outras técnicas possam ser utilizadas de forma complementar. Já no estudo de caso, utilizam-se múltiplas técnicas. Os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes de convergências das observações obtidas de diferentes procedimentos; dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisado.

Como o estudo de caso não tem uma forma prescrita, foram construídos instrumentos de investigação levando em consideração as características do objeto investigado. Nesse aspecto, nenhuma das fontes de evidências em um estudo de caso possui vantagem absoluta sobre as demais. Na verdade, as diversas fontes são complementares, uma vez que um bom estudo de caso deve utilizar o maior número possível de fontes. Dessa forma, o percurso metodológico cumpriu as fases apresentadas a seguir:

- Análise dos documentos disponibilizados pela prefeitura, pela Câmara Municipal de Salvador e pelo movimento social, relativos ao processo de avaliação do PDDU 2004 e elaboração do PDDU 2007.
- Acompanhamento da cobertura jornalística feita pelo jornal A Tarde.
- Observação direta em espaços de discussão pública.

- Entrevistas com informantes-chave.

A revisão de literatura constituiu um trabalho árduo, embora prazeroso, na medida em que existe uma farta bibliografia relacionada à temática da participação, assunto que esteve “na moda”, por assim dizer, durante as décadas de 70, 80 e 90. Em contrapartida, a reflexão sobre o movimento social de Salvador, de maneira mais abrangente, é ainda pequena, com a produção teórica se concentrando em grupos e processos específicos, como aqueles relativos às questões étnicas, cultural ou de gênero, por exemplo, com o foco de interesse voltado para as questões das identidades e da garantia dos direitos de grupos sociais específicos.

Para a recuperação histórica e análise da constituição e atuação do movimento social de Salvador contribuiu, de maneira significativa, o fato de a autora trabalhar e se relacionar diretamente, há mais de duas décadas, em/com ONGs que têm como foco de atuação o fortalecimento desse movimento, especialmente por meio do financiamento de projetos sociais propostos e desenvolvidos pelos movimentos e organizações da sociedade civil. Portanto, o trabalho na Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) transformou-se, por si só, em uma importante fonte de informações orais e documentais, bem como no fortalecimento de indagações que subsidiam a presente pesquisa. O lugar da fala, de onde parte o interesse pela pesquisa que resultou na presente dissertação é, pois, de alguém comprometido com os processos de transformações sociais e que quer discutir se existe participação cidadã em Salvador, a partir de um caso concreto – a elaboração do PDDU – e em que medida esse tipo de intervenção direta pode possibilitar

mudanças na forma de organização dos movimentos e na atuação do poder público, com vistas à promoção de um desenvolvimento urbano inclusivo.

A pesquisa documental teve como foco a análise de documentos disponibilizados pelo poder público municipal, pelas organizações da sociedade civil que participaram do processo de revisão da lei em questão e pelas matérias de jornais e informativos.

Ao contrário do que se poderia imaginar, o acesso a documentos das atividades realizadas pela prefeitura, que parecia fácil, posto que o próprio Estatuto da Cidade determina que tais informações devem estar disponibilizadas para a população, resultou em um trabalho demorado, com alguns documentos permanecendo inacessíveis até o fechamento da dissertação.

O sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (Seplam) disponibilizou entre 2006 e 2007 alguns documentos, como os relatórios da primeira rodada de reuniões nas Regiões Administrativas (RAs) de Salvador e do seminário com representantes destas, realizados em 2005. Entretanto, as atas e listas de presença não foram disponibilizadas no mesmo meio. Sobre a rodada de audiências realizadas nas RAs em 2007, nenhum documento específico foi disponibilizado, com as informações sobre estas sendo apresentadas de maneira excessivamente sucintas em um relatório geral sobre o processo de discussão coordenado pela secretaria. O documento de mais de 100 páginas conta com cerca de 60 páginas só de fotografias. O conteúdo e o caráter do debate são relatados sob a ótica do promotor dos eventos. Diante disso, foi solicitado à Seplam as atas e listas de presença das reuniões e audiências públicas. Mas, apesar de

não se ter recebido uma negativa explícita, até a conclusão deste trabalho o material ainda não havia sido aberto para consulta. Outros documentos importantes produzidos pela Prefeitura ou a pedido desta foram disponibilizados quando da reformulação do sítio eletrônico da Seplam, no início de 2008, quando o projeto de lei do PDDU 2007 já havia sido aprovado.

Assim, foram analisados os seguintes documentos retirados do sítio eletrônico da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente:

- 1) Lei Nº 6.586/2004.
- 2) Relatório da discussão do PDDU nas Regiões Administrativas de Salvador, 2005.
- 3) Relatório da discussão do PDDU – Seminário final das Regiões Administrativas, 2005.
- 4) Relatório das atividades desenvolvidas pelo grupo de estudos sobre os aspectos ambientais do PDDU, 2005. Superintendência de Meio Ambiente/PMS.
- 5) Discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – AR IX – Boca do Rio, sem data.
- 6) Relatório Final de Análise do Plano Diretor de Salvador, Consultoria de Armando Branco, 2005.
- 7) Relatório – Avaliação e crítica geral à Lei do PDDU de Salvador 2002 – Lei Nº 6.586/204, Consultoria de Maria das Graças Torreão Ferreira e Heloisa Oliveira de Araújo, 2005.
- 8) Relatório final – O PDDU-2004 e o Estatuto da Cidade – Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador 2004 – Lei Nº 6.586/2004, Consultoria de Ana Fernandes (coord.) e Liana Viveiros, 2005.

- 9) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU 2007 – Projeto de Lei.

- 10) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – o que muda com o PDDU 2007 – estrutura e conteúdos do projeto de Lei, 2007.

- 11) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – Processo de discussão do projeto de lei do PDDU 2007, 2007.

- 12) Lei Nº 7.400/2008.

As atas das sessões de discussão e aprovação do projeto estão disponibilizadas e foram retiradas do portal eletrônico da Câmara Municipal de Salvador. As atas e listas de presença das audiências públicas, realizadas pela Câmara entre os meses de novembro e dezembro de 2007, não estão acessíveis pela rede eletrônica, mas foram conseguidas facilmente, demandando apenas um contato com uma vereadora que se dispôs a colaborar e solicitou formalmente essas atas, conforme exigido por aquela Casa. Infelizmente não tivemos acesso às centenas de emendas apresentadas pelos vereadores. O presidente da Câmara Municipal, em sessão, informou que as emendas seriam publicadas, entretanto não o foram, pelo menos até a conclusão de nossa pesquisa.

Os documentos produzidos pelas organizações da sociedade civil, que não foram muitos, estavam disponíveis no sítio eletrônico da Seplam ou foram obtidos por meio de contatos diretos com as organizações.

- 1) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Cidade de Salvador – Bahia 2004 – Estudo para revisão e reformulação PDDU – Lei N° 6586-04, IAB, 2005.
- 2) A cidade que queremos: uma proposta comunitária de políticas públicas para Salvador – Fabs e Fórum Comunitário de Combate à Violência, sem data.
- 3) Contribuições ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – RA II – Itapagipe, sem data.
- 4) Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU/2006 – Lei N° 6.586/2004, Crea, Associação Vida Brasil e Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador (Cocas), sem data.
- 5) Cópia da Ação civil pública impetrada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento Bahia; Associação Bahiana de Imprensa – ABI; Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá); Federação das Associações de Bairros de Salvador (Fabs) e União por Moradia Popular (UMP), na qual se solicita a exclusão de alguns artigos e anexos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, 2008.

Durante todo o período de discussão e re-elaboração do PPDU foi realizado um sistemático acompanhamento da cobertura jornalística local, especificamente do Jornal A Tarde, meio que deu destaque ao assunto. Outros meios de comunicação, como sítios eletrônicos diversos, também foram consultados e constam das referências ao final da presente dissertação.

A observação direta foi realizada em duas sessões promovidas pela Câmara Municipal de Salvador, nos dias 06 e 15 de dezembro de 2007, quando foi possível registrar a metodologia utilizada, ter uma visão geral das presenças e do teor do debate promovido na Casa legislativa.

Quanto às entrevistas, foram selecionados inicialmente oito representantes de organizações do movimento social, a partir dos seguintes critérios¹: 1) organizações com mais de 10 anos de reconhecida atuação em Salvador; 2) organizações com atuação em temáticas diferenciadas, mas que convergem para uma compreensão ampla de cidade.

Com base nesses critérios foram identificadas e selecionadas as seguintes organizações: Associação Vida Brasil (Vida Brasil); Centro de Estudos e Ação Social (Ceas); Centro de Arte e Meio Ambiente (Cama); Federação de Associações de Bairros de Salvador (Fabs); Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá); Grupo de Mulheres do Alto das Pombas; Escritório Jurídico Popular (Aganju); e a União de Moradia Popular (UMP) que, mesmo não possuindo ainda 10 anos de atuação, tem em seus quadros dirigentes lideranças remanescentes de históricos movimentos de moradia de Salvador, como do Movimento de Defesa dos Favelados. Destas, não foram realizadas as entrevistas com as lideranças da Fabs, da UMP e da Aganju, devido a dificuldades de contato e problemas de agenda das suas representações.

¹ Para efeitos da pesquisa, não tinha importância se a organização em questão tinha ou não participado de alguma atividade relativa à revisão do PDDU, posto que também a decisão pela não participação constituía-se em elemento importante de análise.

Na definição da pesquisa, também foi considerada importante a percepção de núcleos das universidades localizados em Salvador, com alguma inserção no movimento social e que estivessem discutindo a questão da participação no planejamento da cidade. Diante disso, decidiu-se entrevistar representantes da Vice-Reitoria de Extensão da Universidade Católica, que atua junto aos movimentos sociais da região de Itapagipe e do Costa Azul, e um representante do Programa Produção do Espaço Urbano (PEU), da Escola de Geociências da Universidade Federal da Bahia. A opção por não entrevistar profissionais da Faculdade de Arquitetura da Ufba, muito envolvidos no debate da questão, se deveu particularmente ao fato de que alguns deles realizaram uma avaliação para a prefeitura sobre o PDDU/2004, tendo, além disso, presença constante na mídia. Assim, suas opiniões já se encontravam acessíveis por outros meios.

Sem dúvida que teria sido importante entrevistar também as autoridades constituídas tanto do legislativo quanto do executivo municipal. Entretanto, não apenas o período de realização da pesquisa empírica coincidiu com a campanha eleitoral, o que em si é um fato limitante do acesso às autoridades, como, principalmente, pela opção da autora de concentrar o trabalho de campo nas lideranças do movimento social e ONGs, de forma a “dar voz” a esses sujeitos sociais quanto a sua percepção e participação no debate realizado em torno do tema, na medida em que o foco da análise é a participação cidadã na gestão pública.

A ESTRUTURA DO TEXTO

Os resultados desse processo de pesquisa são apresentados nesta dissertação, que está estruturada em partes: introdução, um capítulo sobre os conceitos de democracia e participação, outro dedicado à análise dos movimentos sociais, um outro ainda recuperando os elementos centrais do contexto econômico-social e político de Salvador, seguido de um capítulo dedicado ao estudo de caso específico da participação no PDDU e, por fim, considerações finais a que se chegou na conclusão da pesquisa. Complementam o texto as referências de leitura e análise que subsidiaram a pesquisa e elaboração da dissertação.

A Introdução apresenta o objeto de estudo, as motivações e a relevância da pesquisa para a compreensão dos limites e possibilidades da participação cidadã em Salvador, Bahia. A seguir, estão descritas as opções e estratégias da pesquisa, ou seja, as hipóteses e os indicadores que norteiam o estudo, os procedimentos metodológicos adotados em sua realização, terminando com a apresentação da estrutura do trabalho.

O segundo capítulo contém uma discussão acerca dos principais conceitos relacionados à democracia e à participação, recuperando e discutindo os vários sentidos dos dois conceitos, de forma a estabelecer a base teórica para o estudo proposto. Outros dois tópicos estão dedicados a discutir as noções de esfera e espaço público, terminando esse capítulo com uma análise sobre a participação na esfera institucional local.

O terceiro capítulo dirige-se à análise dos sujeitos sociais da participação cidadã, buscando re-significar os movimentos sociais, partindo da contribuição de Gramsci para a compreensão do papel da sociedade civil na inter-relação com o Estado e Mercado, até os novos movimentos sociais, de forma a consolidar a compreensão de como esses atores se organizam e atuam em um contexto marcado pela institucionalização da participação.

O quarto capítulo apresenta o contexto econômico, social e político de Salvador, marcado pela pobreza, pelas precárias condições de vida da maioria absoluta de seus cidadãos e por práticas políticas autoritárias que têm dificultado ou até mesmo impedido a participação. Mas, mesmo nesse contexto adverso, Salvador é palco de importantes movimentos que atuam no sentido de modificar a realidade. O capítulo é concluído com uma análise sobre a organização popular e social na cidade e sua contribuição para o desenvolvimento urbano.

O quinto capítulo contém uma análise dos acontecimentos relativos à revisão do PDDU/2004, no período estudado, abordando as expectativas em relação às mudanças nas condições políticas com a eleição do novo prefeito, o baixo investimento público no processo participativo, a pressão do mercado imobiliário e as respostas dos movimentos sociais face à situação vivenciada.

Por fim, nas considerações finais, a partir da teoria, das hipóteses e dos indicadores que sustentaram a pesquisa, procura-se refletir sobre os ensinamentos que o processo de revisão do Plano Diretor desencadeado em 2005 deixa para o movimento social e para as lideranças políticas da Bahia, apontando para a necessidade de se envidar esforços no sentido de investir na participação como

forma de ampliação e consolidação da democracia na bela e desigual capital baiana.

2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO E DA DEMOCRACIA

Estudar participação política significa conhecer e compreender o modo como se inter-relacionam, em nossa sociedade, atores como governos, partidos políticos e sociedade civil. Essa inter-relação, entretanto, ocorre de diferentes maneiras, a depender de como cada um concebe o modo de governo e qual papel o indivíduo tem neste.

É consenso entre os estudiosos da democracia e da participação que existe uma disputa política em torno do significado dos dois conceitos. Essa disputa ocorre em duas arenas: i) em torno das macroestruturas; e ii) na criação de novos espaços de participação e deliberação, que desafiam as macroestruturas de um regime democrático, com a questão da disputa se localizando na definição da natureza e da posição que podem e ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado democrático de direito (AUDARD, 2006; NOBRE, 2004; PATEMAN, 1992, dentre outros).

Marx e J.S. Mill concordavam – por razões diversas – que o capitalismo era incompatível com a democracia de massas, enquanto para Max Weber o estabelecimento do sufrágio universal não representava nenhum perigo revolucionário, ao contrário, a democracia tendia a produzir uma estabilidade e uma institucionalização da luta política adequada às sociedades modernas.

É certo que a combinação de sufrágio universal e política partidária competitiva modificaram a política até então entendida como de classe, mudando também a forma de organização da luta política. O modelo de participação partidária eleitoral competitiva e de barganha institucionalizada levou ao oportunismo, à submissão plebiscitária e à utilização demagógica da máquina partidária burocrática. Em decorrência, ocorreu uma desradicalização da ideologia do partido, uma crescente burocratização e centralização administrativa das estruturas partidárias, bem como a presença de estratégias de propaganda permanentes, desmobilizando as bases do partido em favor dos quadros militantes profissionais; e isto acarretou a erosão da identidade coletiva, em prol de uma administração pragmática de heterogeneidade cultural e de valores dos filiados (NOBRE, 2004).

Há que se observar, entretanto, o vínculo histórico entre democracia, direitos e lutas sociais na conquista sucessiva de direitos civis, políticos e sociais. A igualdade formal, garantida pelos direitos civis, só se efetiva se o cidadão tiver direito a participar na organização política do próprio poder soberano, indicando a necessidade de distinção entre Estado e governo – poder soberano e sua forma transitória de organização. Cada novo tipo de direito que surge vem compensar e complementar os direitos anteriores. A sustentação da democracia não depende apenas da garantia de sua existência enquanto um direito, sendo necessária a

constituição de uma cultura política democrática (MARSHALL, 2004; VIEIRA, 2001; NOBRE, 2004).

Desta forma, não poderíamos discutir o tema proposto na presente pesquisa sem discorrer sobre as concepções de participação em cada modelo de democracia.

A experiência da Polis grega contribuiu muito para as concepções atuais de democracia e participação política. A forma de tomada de decisões políticas na Grécia antiga levava em conta a opinião dos cidadãos reunidos em assembléia. Também Rousseau, com o seu Contrato Social, contribuiu decisivamente para a compreensão de soberania popular adotada na atualidade, como se vê na nossa Constituição Federal que, no artigo primeiro, determina que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. A participação política é entendida como tomar parte de algo público, da coisa pública. Nisso, creio, todos concordam. Entretanto, as divergências começam quando se passa a discutir qual o sentido e as formas que esse tomar parte assume.

De uma forma ou de outra, todos somos indivíduos participativos, se tomarmos em conta que a vida em sociedade é feita da interação de uns com outros. Porém, há várias formas de participar. Há aqueles que participam de forma passiva, na condição de cliente, de consumidor; há, ainda, os que participam de forma subordinada, com a aceitação das regras do jogo estabelecidas por outrem, como em geral acontece nos processos eleitorais das democracias formais. Mas também se pode participar de forma ativa, autodeterminada, quando os indivíduos ou coletividades afirmam sua vontade e essa vontade é levada em conta. Há,

portanto, uma disputa de significados da participação, com esta podendo ocorrer em função da reprodução, como seres individuais; da legitimação ou deslegitimação; ou, ainda, do exercício autônomo da soberania popular (CORAGGIO, 2004b).

As formas de participação não ocorrem espontaneamente, estando condicionadas pelo mercado, principal meio de integração da sociedade, e pelo sistema político, que, por sua vez, é muito influenciado pelo mercado, como exemplifica o nosso conhecido e tradicional clientelismo. A existência do mercado e do sistema político como condicionantes da participação redonda em três níveis distintos de integração e participação, com o primeiro deles centrado no nível da reprodução – família, trabalho e mercado em sentido amplo. O segundo nível é aquele expresso pelas instituições intermediárias, como sindicatos, cooperativas, movimentos sociais. O segundo nível promove uma interação com o primeiro na medida em que leva as questões da reprodução para o patamar da política, ou melhor, leva a vida privada para o espaço público. O terceiro nível é o das eleições, o das grandes articulações e mobilizações que visam interferir diretamente na política, ou tomada de decisões políticas, como é o caso do voto. Importa, portanto, saber como os três níveis se combinam, com a participação na esfera pública influenciando sobre a qualidade de vida dos indivíduos. Melhor dizendo, como o cotidiano interfere na política que interfere no cotidiano.

A percepção das interfaces entre participação e democracia varia de acordo com a corrente teórica. Para efeitos desse estudo, vamos adotar a classificação mais comum entre os estudiosos da questão, que considera que são três as grandes vertentes teóricas sobre democracia: 1) a elitista (incorporando aqui os pluralistas e legalistas); 2) a teoria participacionista e 3) a corrente da teoria

deliberativa. Passamos, pois, a discutir cada uma das três vertentes e o diálogo que se estabelece a partir de cada concepção.

TEORIA ELITISTA

Para os teóricos elitistas como Schumpeter e Dahl, a participação tem a função de legitimação das decisões tomadas pela elite política. Cabe ao povo escolher os líderes políticos. Só a elite governante é capaz de decidir sobre a coisa pública, de saber o que é melhor para a sociedade, na medida em que é culta, preparada e interessada nos assuntos da coletividade. Outro elemento importante dessa concepção é o fato de que a democracia está dissociada de qualquer ideal ou fim, constituindo-se apenas em um método político, ou seja, um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas. Nesse arranjo institucional o direito de decidir é adquirido pelo voto, com os eleitores apenas respeitando a divisão de trabalho estabelecida entre eles e os políticos (SCHUMPETER, 1942).

Audard (2006) critica os argumentos de Schumpeter, denominando sua noção de democracia como a “democracia dos 'experts'”. Segundo essa autora, para Schumpeter a única intervenção de que o povo é capaz de realizar é o voto pelo qual aceita ou afasta “os homens chamados a lhes governar”, com a existência de partidos e de agentes eleitorais constituindo-se em uma resposta à massa que é incapaz de agir de outro modo, pois muita participação, muita democracia, destruiria a própria democracia.

Outro expoente da teoria elitista, Robert Dahl (2001), conceitua a democracia como um método político com arranjos institucionais centrados no processo eleitoral. O relacionamento democrático é apenas uma das numerosas técnicas de controle social que de fato coexistem no estado moderno. A poliarquia defendida por Dahl tem como sustentáculo uma concepção de igualdade de oportunidades, de escolher e controlar os tópicos da agenda política. Porém, Pateman (1992), analisando a teoria de Dahl, chama a atenção sobre a questão da igualdade na poliarquia, na qual um homem é igual a um voto. A igualdade, nessa teoria, refere-se exclusivamente à igualdade de oportunidades de influenciar aqueles que tomam decisões.

Pode-se concluir que, para o bom funcionamento da democracia representativa, é suficiente que a máquina eleitoral funcione bem, com a participação da maioria ficando reduzida ao mínimo necessário para assegurar a vontade da massa ao escolher (e destituir) seus líderes. O elemento essencial da democracia para os defensores da representação é, portanto, a competição entre os líderes pelos votos da população.

Há que se destacar, porém, que o atual modelo de democracia representativa vem enfrentando uma crise de legitimidade, decorrente da desconfiança dos cidadãos quanto ao funcionamento das instituições democráticas. Essa crise se origina nas mudanças sociais que têm levado a uma situação de desprezo pela esfera pública, perdas de referências políticas, decepções e frustrações em virtude de processos de corrupção, com as instituições representativas não conseguindo mais dar respostas às novas demandas e conflitos emergentes, tendo como consequência a busca de legitimidade na sociedade.

Desse diagnóstico decorrem duas perspectivas: uma de caráter utilitarista da participação, enquanto a outra promove a participação cidadã.

A visão utilitarista da participação ganhou relevância a partir dos anos 80 e da ascensão do neoliberalismo, e foi muito difundida pelos organismos multilaterais que passaram a demandar a participação popular² como forma de envolver segmentos dominados da população em seus programas e projetos, inclusive como estratégia de redução de custo, com o objetivo de manipulação ideológica e legitimação dos programas compensatórios e de seus gerentes, os governos. Os agentes financeiros multilaterais, no contexto da redução da presença do Estado na resolução dos problemas no campo social, passam a adotar o discurso de incompetência do Estado e de defesa da participação da sociedade civil, não apenas na elaboração e fiscalização das políticas públicas, mas também na execução direta de políticas, como meio eficaz de enfrentamento da questão social – pois, conforme esta visão o governo é corrupto e incompetente. Assim, as ONGs e o “terceiro setor” são chamados a contribuir na minimização dos efeitos da pobreza e do desemprego, ampliando a oferta de serviços públicos à população pobre. A participação passa ser a base de um novo paradigma de gestão institucional.

O outro caminho proposto é o que nos apresentam as teorias participacionista e deliberativa.

² Coraggio (2004b) define como participação popular aquela exercida pela maioria, que vive em condições precárias, cuja vida e reprodução dependem das possibilidades de realização gerada pelo trabalho.

TEORIA PARTICIPACIONISTA

A promoção da participação cidadã surge a partir de uma cidadania nova, mais informada, reflexiva, que reivindica mais espaço nos processos de tomada de decisões, afastando os velhos formatos rígidos como são os partidos políticos, e buscando, ao mesmo tempo, espaços mais horizontais e democráticos de enfrentamento da questão social. Essa nova cidadania exerce sua participação gerando “lugares” participativos nos processos de definição de problemas, na elaboração de agendas políticas, na tomada de decisões e, até mesmo, na gestão dos serviços públicos. Suas práticas com maior repercussão tiveram lugar no local, pois a escala, nesse espaço, é menor, aproximando mais movimentos e governos (TEIXEIRA, 2001; SANCHES, 2004).

A participação cidadã tem como fundamento teórico os estudos dos teóricos participacionistas, com destaque para Pateman (1992). Tal teoria recupera as contribuições de Rousseau sobre o papel da participação na cidade-estado, incorporando elementos do pensamento de J.S. Mill e Cole. Mill e Cole sustentam que o aprendizado para a participação ocorre a partir do âmbito local, e que é nas associações que o indivíduo pode aprender a praticar a democracia. Também para Cole não poderia haver igualdade de poder político sem igualdade econômica (PATEMAN, 1992). Pateman (1992) reforça as contribuições de Rousseau, Mill e Cole, de que só se aprende a participar, participando, com a participação em espaços como associações servindo para capacitar o cidadão para atuar na esfera pública.

Na concepção de Rousseau (1996), a política deve promover benefícios e encargos igualmente partilhados, assegurando que, pelo processo participativo, a igualdade política seja efetivada nas assembleias por meio da soberana vontade do povo. A vontade geral, em sua concepção, é sempre justa e, portanto, afeta a todos de modo igual, de forma que os interesses e direitos individuais ficam protegidos, ao mesmo tempo em que se cumpre o interesse público. Rousseau defendia que a norma emerge do processo participativo e é a lei, e não os homens, que governa as ações individuais.

Assim como Rousseau, J.S. Mill encara as instituições públicas como eminentemente educativas. Para J.S. Mill o governo é visto como uma série de arranjos organizados para o público e a prática de um bom governo deve considerar uma boa administração dos assuntos da sociedade por meio das faculdades morais, intelectuais e ativas que existem em seus vários membros. O fundamental do governo é que ele atue influenciando a mente humana. J.S. Mill argumenta que de nada adianta a participação no sufrágio universal e a participação no governo nacional se o sujeito não for preparado para a participação em um nível local, pois é nesse nível que ele aprende a se autogovernar. A teoria de Mill abrange uma área nova – a indústria; nela, o indivíduo poderia ganhar experiência para a administração dos assuntos da coletividade exatamente como ele poderia fazer no governo local.

Cole, por sua vez, argumenta que a indústria abre a chave para uma forma de governo verdadeiramente democrática, com a base da organização social e política centrada na vontade e não na força. Sustenta que é pela cooperação em

associações e outros espaços de organização que os indivíduos podem ter satisfeitas suas necessidades.

Para a teoria da democracia, indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente, e, para que se consolide a democracia, não basta assegurar a participação nas instituições representativas nacionais. Para que atitudes e qualidades psicológicas necessárias à democracia participativa possam ocorrer é importante que ocorra também a socialização ou o aprendizado social em outros espaços, como nas associações, na indústria, no nível governamental local. Nesse sentido, a principal função da participação na teoria da democracia participativa é mesmo a educativa, no mais amplo sentido da palavra (PATEMAN, 1992).

Outro elemento essencial da democracia participativa é o *feedback* entre a participação (*output*) e as decisões políticas (*input*), ou seja, a participação só tem sentido se for levada em conta na tomada de decisões, determinando suas conseqüências. O sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo e as experiências de estruturas de autoridade participativa incidem na diminuição da tendência para atitudes não democráticas. Pateman se recusa à abordagem amigável como democrática, na medida em que esta, necessariamente, deve explicitar o conflito.

TEORIA DELIBERATIVA

A teoria deliberativa, por sua vez, propõe um modelo de participação em que o caráter deliberativo do processo coletivo, na busca do consenso, deve ser permeado pelo discurso. Para Habermas, discurso e democracia são as duas faces da mesma moeda, mediadas pelo direito. O direito se constitui no *medium* das relações entre discurso e democracia. A soberania popular e os direitos humanos são os elementos co-originários, que dão sustentação e legitimam o direito no mundo moderno (HABERMAS, 1997). Vitale (2004) argumenta que o “caráter distintivo da democracia deliberativa é que ela precisa ser exercida por meio de um procedimento coletivo de ampla discussão racional, que justifique as decisões finais” (VITALE, 2004, p.87). Para Habermas, não existe critério independente e, se o procedimento e a consulta aos eleitores foram cuidadosamente concebidos e postos em prática, a decisão válida é aquela que recebe o assentimento de todos. A ética da discussão permite ao cidadão ultrapassar suas convicções pessoais e formar um julgamento imparcial. Assim,

Na falta de acordo substancial quanto ao conteúdo das normas, os interesses se vêem, doravante remetidos ao fato, de algum modo neutro, de que cada um entre eles participa de uma forma de vida que, qualquer que seja, é fundada sobre a comunicação e estruturadas para o acordo por meio da linguagem (HABERMAS, 1997, p. 55).

Habermas argumenta, ainda, que a democracia não é um modelo acabado, constituindo-se em um processo contínuo e dinâmico no qual se busca cada vez mais democratizar a democracia. O aprofundamento da democracia tem

como finalidade a construção de sociedades inclusivas, na universalização dos direitos humanos, entendido em um conceito mais recente de DESCAS – Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. O modelo discursivo, diferentemente do elitista, que tem no mercado o seu paradigma de funcionamento, adota o discurso enquanto paradigma fundamental de formação coletiva da vontade (VITALE, 2004).

As condições para o bom funcionamento dos procedimentos deliberativos, conforme Habermas (1997) são: i) o caráter público das trocas – nenhuma pessoa deve ser impedida de contribuir; ii) igualdade de direitos de comunicação; iii) ausência de enganação; iv) ausência de coação. Os elementos fundamentais da definição da teoria deliberativa da democracia, que se constitui no extremo oposto da visão elitista, são: 1) participação de todos os potenciais destinatários de uma decisão ou, em sua falta, de seus representantes; 2) a idéia de que a tomada de decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de racionalidade e imparcialidade, com o procedimento se constituindo no elemento central do processo democrático na política deliberativa.

Ao contrário dos elitistas, para quem o cidadão comum não tem interesse e não está preparado para a participação, os defensores da democracia deliberativa argumentam que os cidadãos estão inspirados por um espírito cooperativo, atuam com razoabilidade, que não se reduz à mera racionalidade interessada, e se respeitam mutuamente,

Uma corrente construtivista de democracia deliberativa sustenta ainda que, mediante uma decisão racional, imparcial e respeitosa, é possível construir decisões moralmente corretas, enquanto uma segunda corrente (epistêmica) afirma expressamente que quanto mais alto é o grau de consenso que respalda uma decisão, maiores são as chances de que esta seja moralmente adequada. Vale ressaltar que a teoria deliberativa sustenta que a capacidade da democracia para produzir verdades morais, ou seja, decisões justas e corretas, depende da participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo e na tomada de decisões. A participação é, assim, a fonte de legitimidade e de justiça moral; por isso, quanto maior a participação, mais eficiente e eficaz é a democracia (UGARTE, 2004).

A principal fragilidade da teoria deliberativa da democracia está no caráter idealista que considera a argumentação como critério universal e justificador da prática democrática. Outras fragilidades são: i) a ambigüidade que abarca os elementos-chave da teoria deliberativa como imparcialidade e razoabilidade; ii) uma certa natureza paternalista ao respeitar todas as idéias; iii) uma pretensa universalidade das normas como questão intrínseca e sem questionamento; iv) o fato do consenso se constituir um ideal pré-moderno que exclui o dissenso democrático e, portanto, uma ameaça à própria democracia. (UGARTE, 2004; AUDARD, 2006).

Audard (2006) argumenta que as estruturas no modelo Habermasiano correm o risco de reintroduzir a dominação e que, portanto, devem ser objeto de um acordo preliminar – acordo esse obra do “pensamento” no sentido de Arendt ou de Rawls. Segundo Audard, a teoria da democracia deliberativa só tem chances de

conduzir mudanças na maneira pela qual as decisões são tomadas se a individualidade moral exercer um papel na gênese da norma a partir das tensões e dificuldades interpessoais da própria identidade reflexiva, no sentido de Sócrates. Conforme a autora em questão, a revitalização do espaço público é certamente uma condição para proteger a democracia contra as paixões da demos, enquanto a democracia deliberativa corre o risco de dissipar-se em uma defesa não crítica das virtudes do diálogo, esquecendo que a fonte da normatividade se encontra na individualidade moral.

DIALOGANDO COM AS VERTENTES DA TEORIA DEMOCRÁTICA

Para elitistas (puros, pluralistas e legalistas) a participação tem um papel periférico na vida política, uma vez que a prática política é compreendida dentro da lógica de mercado e tem como função proteger a livre iniciativa, o mercado e o Estado (mínimo) e se expressa por meio do sistema jurídico. Para os defensores da democracia participativa, a participação do cidadão torna-se o aspecto central no exercício da prática política, entendendo que há uma relação intrínseca e fundamental entre ampliação do exercício político para além do sistema

representativo formal, com a redução das desigualdades sociais (democracia material, substantiva), ao passo que possibilita o estabelecimento de decisões legítimas para a resolução de problemas concretos da população.

Os participacionistas acreditam ainda no potencial educativo da participação enquanto forma de desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, tendo claro, porém, que o debate político democrático deve ser organizado em torno do bem comum, com vistas ao fortalecimento do espaço público e do processo de tomada de decisões coletivas e não da barganha entre grupos, como propõem os elitistas, quando cada qual procura satisfazer seu interesse particular.

As diferenças fundamentais entre as teorias participativa e deliberativa são: a) para os participacionistas, a preocupação central está na garantia da implantação de democracia direta, ao tempo em que para a teoria discursiva a questão central é a institucionalização dos procedimentos de formação da vontade coletiva; b) para os participacionistas, a necessidade de maior participação está intimamente associada ao alcance de certos objetivos, como a redução das desigualdades sociais e econômicas e, no limite, à superação do sistema capitalista de produção, enquanto a teoria deliberativa assume uma postura defensiva em que o objetivo é evitar que os direitos civis e políticos sejam suprimidos, sem relacioná-los diretamente com a redução das desigualdades. Assim, apenas os direitos de comunicação e associação, a privacidade, personalidade e autonomia formam os pré-requisitos para a legitimidade democrática na teoria discursiva (VITALE, 2004).

Participação e cidadania não necessariamente outorgam significado ao conceito de democracia. Democracia como forma de governo na qual os cidadãos participam é apenas parte da verdade, sendo necessário explicitar quem são os cidadãos e de que participação está se falando. Para que haja um entrelaçamento entre os conceitos de democracia e cidadania é preciso que a soberania popular seja exercida, com as decisões vindo de baixo para cima, pois só assim os cidadãos efetivamente participam.

Em um regime verdadeiramente democrático, o direito de participação se encontra estendido ao maior número possível de membros adultos da comunidade, sem qualquer tipo de discriminação – o que pressupõe que eventuais diferenças de classe social não influenciam na capacidade de formar juízos e de deliberar. Senão, o que temos é uma democracia formal baseada em quem decide e como decide, e não na sua substância, que é o que deve ser decidido. Portanto, as diferenças entre as teorias democráticas não são apenas semânticas, tratando-se de diferentes concepções normativas (UGARTE, 2004).

Como assinalado anteriormente, os direitos políticos são constitutivos do sistema democrático e, portanto, condição necessária à existência dessa forma de governo, enquanto os direitos de liberdade fundamental se constituem em pré-condições para que a democracia seja possível. Assim, os direitos sociais, como o direito à educação e aos meios de subsistência, são pré-condições para a participação cidadã e, conseqüentemente, para a democracia, pois democracia sem justiça social é um bem vazio.

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como vimos, existem várias formas de participação, e seu conceito depende da perspectiva de cada corrente teórica, de cada contexto, de cada situação política. Para os teóricos da democracia representativa, a participação se dá pela representação, com os líderes sendo escolhidos por processos eleitorais competitivos. Nesse contexto, cabe aos indivíduos que não participam da estrutura partidária apenas votar.

O arranjo democrático representativo, entretanto, comporta também outros tipos de participação, como a participação popular e a participação cidadã (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006). O termo participação popular designa tanto a ação direta desenvolvida pelos movimentos, em grande parte de caráter reivindicativo, que muitas vezes está de costas para o Estado (DOIMO, 1995; TEIXEIRA, 2001), como ocorreu no período da ditadura militar no Brasil e foi fundamental para a redemocratização do país. Pode se configurar também naquela participação empreendida por setores populares para a legitimação de programas ou projetos públicos, freqüente em iniciativas envolvendo principalmente organismos multilaterais como o Banco Mundial. A participação, nestes casos, é estimulada não apenas como forma de legitimação de governos e projetos, mas muitas vezes como possibilidade de redução de custos na sua execução, em geral destinados aos setores populares. Um elemento comum, nas duas situações é que a participação fica, na maioria das vezes, reduzida aos setores marginalizados, excluindo os setores médios, que tiveram evidente importância nos processos de ampliação e

conquistas de direitos e ainda hoje dão suporte técnico, institucional e financeiro à participação cidadã.

A participação cidadã, por sua vez, interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública, de justiça e equidade. A participação cidadã não nega o sistema de representação política, como ocorre em certa medida com a ação direta, mas, sim, o articula com os mecanismos de participação, consistindo em um

processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, no qual os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada de indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direito. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. Com a participação cidadã se constituindo numa atividade pública de interação com o Estado, distinguindo-se da atividade política *stricto sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder (TEIXEIRA, 2001, 30-1).

A participação cidadã ganha relevância a partir dos anos 70/80, com a crise da democracia representativa, e busca a ampliação da democracia por meio da criação de espaços de diálogo e decisão de políticas públicas, estabelecendo assim um modelo de gestão que incorpora elementos de representação e participação. Para que este alargamento da democracia ocorra, entretanto, é necessária uma sociedade civil organizada e mobilizada, que, ao mesmo tempo em que se fortalece, fortalece também a democracia. No contexto da sociedade civil,

incorpora não só setores populares, como também os setores médios, representados especialmente pelos técnicos. A participação cidadã significa a interação entre atores da sociedade civil com representantes do poder constituído, no espaço público, de forma a que o primeiro possa incidir na tomada de decisões. O foco central de sua ação está nos canais institucionais de debate e negociação de políticas, normalmente dentro de marcos legais pré-estabelecidos, como forma de efetivação e ampliação de direitos. Entretanto, a participação não se reduz à participação na coisa pública aos canais criados pelo poder público. Mesmo que, em geral, esses se constituam numa resposta às demandas da sociedade, ela não pode prescindir também da ação direta, das mobilizações populares, como forma de pressão à luta empreendida pela incidência política, com as práticas sociais se constituindo no centro da argumentação, definida pela prática dos atores sociais.

A participação cidadã é um direito de cidadania, conquistado pela luta dos movimentos sociais, e não uma obrigação. O direito se exerce ou não e nisso reside a liberdade das pessoas (SANCHES, 2004). Porém, para o exercício da participação, não basta apenas a disposição e a vontade dos indivíduos e grupos sociais, sendo necessário que as condições da participação sejam criadas. A criação das condições da participação, entretanto, é influenciada por fatores como o contexto sócio-econômico, a natureza do regime e a cultura política, bem como por seu desenvolvimento histórico.

Existem muitos saberes em jogo no processo participativo, como o saber dos técnicos (profissionais), dos políticos, da população. Coraggio (2004b) questiona a supremacia do saber técnico e a utilização deste como medida autoritária e centralista, uma vez que todos podem aprender no processo. Outros

problemas percebidos na participação, além da suposta supremacia dos técnicos que se configura como poder, são: i) a falta de transparência na discussão dos conflitos de interesse, considerando que este é parte inerente do processo participativo e deve ser considerado como tal, num espaço efetivamente democrático, com a participação se constituindo em outra maneira de fazer política e de fazer gestão; ii) a falta de prática, especialmente das elites políticas, com a horizontalidade das discussões e decisões; iii) a falta de prática de participação por parte da população; iv) a confusão que se faz entre horizontalidade e a necessidade de ter responsabilidades distintas; v) a confusão entre demandas da população e resposta do governo, partindo do princípio de que muitas vezes a demanda está estimulada pelas condições dadas; e vi) a consciência do povo como consumidor e a desigualdade econômica.

A participação depende ainda de regras que podem constituir uma democracia procedimental (BOBBIO, 1986) e de mecanismos próprios, institucionais ou não. Os institucionais devem permitir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica do próprio poder, enfim, na racionalidade técnico-burocrática. Daí, a necessidade de características de participação mais próximas do movimento, de forma a potencializar sua ação frente ao Estado, à sociedade política e ao mercado. Esses mecanismos, mais flexíveis e menos formais, têm sido criados ao longo dos anos pelos movimentos e podem gerar uma nova institucionalidade, sempre discutida, revisada e renovada (TELLES, 1994), ou seja, da combinação entre elementos institucionais e não institucionais. Com os obstáculos se constituindo em condições a serem ultrapassadas, superadas, e não em impedimento à participação.

Para Teixeira (2001) uma das questões centrais da participação é como responder aos interesses gerais face ao particularismo e corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas de espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações possibilitem a que se chegue a um consenso, a uma decisão, tendo em conta que a participação pressupõe relações de poder, restando saber se seu caráter é meramente comunicativo e consensual – como se enfatiza na lógica movimentalista ou comunitarista, ou se é estratégico, considerando, nessa última situação, que a participação não se constitui em um fim em si mesma.

A efetivação da participação como forma de gestão depende, segundo Coraggio (2004), da superação de desafios como voltar a discutir a diferença entre mercado e política, estabelecendo uma vinculação entre vida cotidiana e vida pública, com respeito às metas transcendentais que vão além da reprodução, porém sem perder a importância da reprodução material³; lutar por uma participação na política econômica; aliar o local, regional, nacional e global – na medida em que não é possível mais, diante da complexidade da sociedade, lidar em um âmbito apenas e de ver as crises como algo positivo. Enfim, esse autor aponta para a necessidade de ver a vida cotidiana criticamente e não idealizada, de vê-la como limite, mas, também, como o fundamento da participação.

Teixeira (2001), por sua vez, chama a atenção para o caráter ideológico da participação, que tanto pode dar credibilidade quanto legitimar a dominação mediante estratégias de manipulação. Para o autor, a participação política consiste em atividades que podem ser expressas por ações que vão desde comparecer a

³ Não é por acaso que a partir dos anos 90, Coraggio passa a se dedicar ao estudo da influência da economia dos setores populares no desenvolvimento.

reuniões de partidos, comícios, até inscrever-se em alguma associação, seja esta de que caráter for, ou participar de ações outras como marchas e ocupações de prédios. Para esse autor, são pontos comuns das várias concepções de participação política a solidariedade, a não preocupação com a tomada de poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, a prática de relações democráticas.

Mesmo considerando os resultados positivos e as inúmeras experiências inovadoras, a participação cidadã não tem progredido muito na elaboração e execução de políticas públicas. Este diagnóstico se deve a fatores como a impossibilidade de manter os cidadãos permanentemente mobilizados como forma de pressão para a efetivação das negociações; à complexidade e multiplicidade de temas políticos, que passam a demandar uma gama de conhecimentos sem a necessária socialização da informação de forma a subsidiar a sociedade civil em seu enfrentamento. Influencia também neste quadro a perda de centralidade da coisa pública, a perda de identidade e a volatilidade dos laços de solidariedade que definem o pertencimento. Existe também a dificuldade de conciliar a participação com as outras esferas da vida como o trabalho, a família, o lazer, a formação, a educação.

ESPAÇO PÚBLICO E ESFERA PÚBLICA COMO ARENAS DA PARTICIPAÇÃO

Conforme compreensão vigente nos meios acadêmicos, os conceitos de esfera pública se organizam em três modelos básicos: republicano, discursivo e liberal (NOBRE, 2004). O modelo republicano tem sua base nas reflexões de Hannah Arendt. Na concepção de Arendt (1995), a “distinção entre esfera da vida privada e esfera da vida pública corresponde à existência das esferas da família e da política como entidades diferentes e separadas”. Conforme Arendt, a esfera social – nem pública nem privada, no sentido estrito do termo, só surgiu na modernidade e encontrou sua forma política no Estado-nação. Para os gregos, tudo que fosse econômico estava diretamente relacionado ao privado, ao doméstico, e não era um assunto da *pólis*. A esfera familiar, privada, tinha como sustentáculo a necessidade e a carência física das pessoas, enquanto que a *pólis* era a esfera da liberdade e igualdade dos cidadãos. Para Arendt (1995), a atividade política é fundamentalmente o ato de legislar. A mudança operada no mundo moderno fez com que a esfera doméstica, de caráter econômico, ganhasse espaço e saísse do interior do lar para a esfera pública.

O privado passa a não ser mais compatível com a privação de algo e assume no mundo moderno o sentido de intimidade, significando, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros; privado de uma relação objetiva decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas; privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. O caráter privado da privatividade, a consciência de se estar privado de algo essencial numa vida passada exclusivamente na esfera restrita do lar, perdeu sua força e quase se extinguiu com o advento do cristianismo. Enquanto o público é representado por tudo que é exposto, aparente, que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Também significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe

dentro dele. O mundo comum transcende a duração da nossa vida. A ascensão do elemento social coincidiu historicamente com a transformação da preocupação individual com a propriedade privada em preocupação pública, com o conceito de governo passando a se referir à gestão dos interesses privados, extinguindo assim a diferença entre as esferas pública e privada e promovendo a submissão de ambas à esfera social (ARENDR, 1995).

Partindo da contribuição de Arendt, Rabotnikof (1993) concebe o espaço público como aquele espaço que incorpora os elementos da gestão e da participação, assim como os elementos de transformação de uma cultura política, constituindo-se numa instância de mediação entre Sociedade Civil e Estado, convertendo-se assim em um “lugar” de redefinição da idéia de cidadania. A esfera pública assume o papel de integração de distintas demandas de diversos sujeitos sociais, em um contexto de desagregação provocado pela exclusão social, funcionando como centro de articulação da vida social (CASTRO, 2006).

Habermas (1997), por sua vez, concebe esfera pública como a arena política em que a partir do debate, do discurso, se constrói o consenso e, com base neste, o direito. O consenso é construído a partir do debate e não da imposição de um grupo sobre outro. Assim como os direitos não são uma dádiva e sim uma conquista social.

A esfera pública é, portanto, o espaço onde se debate e consolida a formação da vontade, tendo na soberania popular o elemento fundamental do Estado democrático. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. A soberania popular, por sua vez,

decorre de um processo de discussão exposto pelo embate de forças políticas e pela capacidade destas se fazerem compreender e conseguir a adesão dos demais. Nesse processo, a cultura política, os valores e princípios desempenham papel fundamental. Para Habermas

a “soberania popular” procedimentalizada não pode operar sem a cobertura de uma cultura política, sem os modos de pensar e de agir, mediados pela tradição e pela socialização de uma população acostumada com a liberdade política: não pode haver formação política racional da vontade sem a contrapartida de um mundo da vida racionalizado. (HABERMAS, 1997, p. 274)

Na concepção de Habermas, a normatização é condição fundamental para a consolidação do direito, porém esta mesma normatização só é possível quando articulada à formação política da vontade, constituída institucionalmente, e aos fluxos de comunicação espontâneos da esfera pública não organizada e não programada para tomar decisões. Assim, a participação ao mesmo tempo incide e é resultado da cultura política.

Os movimentos sociais constituem atores que regem a reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica. Eles disputam com o estado e o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade. A esfera pública é, portanto, uma arena de formação da vontade coletiva.

Entretanto, Habermas questiona em que medida a esfera pública, dominada pela mídia e pelo poder econômico, oferece possibilidades de membros

da sociedade civil mudarem valores e tópicos e terem uma visão crítica dos temas canalizados do exterior.

Para liberais como John Rawls, a esfera pública é a ligação entre público e privado, com o Estado sendo um agente neutro e a política vinculada às relações políticas. Assim como Habermas, os liberais consideram que a legitimidade é derivada do debate público; porém neste modelo, contrariamente ao anterior, a cidadania é reduzida a mero *status* legal e somente são considerados os direitos individuais contra o Estado. O modelo liberal diverge dos demais também pelo fato de não considerar o conflito presente nas interações entre os atores sociais.

No âmbito da reforma democrática do Estado, a esfera pública é a instância onde se processa o fortalecimento da participação cidadã e onde se configura a descentralização da tomada de decisões.

Para a consolidação do espaço público democrático, contribuem também a publicidade e a responsabilidade horizontal nas tomadas de decisões. No entanto, em boa medida o espaço de gestão e descentralização, no contexto da acumulação flexível (HARVEY, 1993), acaba se configurando muito mais como um sendo de partilha de responsabilidades, antes atribuídas ao Estado. Como elemento estrutural do capitalismo, a esfera pública reflete seus problemas e contradições, constituindo-se num mecanismo de regulação, inovando nos seus aspectos normativos referenciados por valores democráticos e abrindo-se para o mundo da vida e, a depender do seu funcionamento, pode resistir e consolidar um novo aparato de reforço à democracia em construção. Para tanto, é necessário que reconheça a alteridade do outro por meio de seus direitos, e é a partir desses direitos que as

relações sociais devem se estruturar (OLIVEIRA, 1998), ou ainda como defende Telles (1994), ser um espaço de estabelecimento de uma nova contratualidade.

Teixeira (2001) distingue **esfera** pública de **espaço** público, argumentando que enquanto a primeira é constituída de espaços institucionais de negociações entre o poder público e a sociedade, o espaço público, por sua vez, é o espaço auto-organizado, de interação entre os atores da sociedade civil. Nesses espaços são tematizadas questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições públicas e pode-se exercer o controle social dos atos e decisões do poder público. Tais espaços são de fundamental importância para a proposição, discussão e articulação de agendas políticas, visando a um maior grau de efetividade na atuação na esfera pública.

Enquanto a esfera pública é constituída por organizações, instituições, mídia, grupos de interesses, conselhos de representação setorial e associações prestadoras de serviços, o espaço público, por sua vez, é composto por associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, não estatais nem econômicas, que se relacionam com base em regras, procedimentos discursivos e pouco institucionalizados.

Para nossa pesquisa têm fundamental importância as contribuições de Teixeira (2001) ao conceituar participação cidadã e distinguir espaço público de esfera pública.

Dessa forma, a participação cidadã é reconhecida em nosso trabalho como elemento central no aprofundamento da democracia que, por sua vez, só tem

sentido se seu resultado for levado em conta na tomada de decisão e essa decisão, por sua vez, levar à construção de sociedades inclusivas e à universalização dos direitos humanos, entendidos num conceito mais recente de DESCAS – Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.

O lugar da realização da participação cidadã é a esfera pública, com esta podendo ser institucional ou não institucional. A participação cidadã, expressa pela atuação política de organizações e movimentos presentes na sociedade civil, pode criar e/ou utilizar-se dos espaços públicos para a consolidação da agenda política e da formação da opinião coletiva.

A distinção entre esfera pública e espaço público é de muita importância para o estudo da sociedade civil, especialmente no âmbito local, na medida em que nesse âmbito a interação social é mais forte, os atores sociais estão mais presentes, são mais ativos e, contraditoriamente, as estruturas de poder são menos permeáveis à participação cidadã (TEIXEIRA, 2001).

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESFERA INSTITUCIONAL LOCAL

Nos anos 90 ocorreu um processo de descentralização política, no centro das reformas de estado, em que, supostamente, os municípios passaram a ter maior autonomia e recursos, recebendo junto maiores responsabilidades,

especialmente no campo social. Porém, o sistema tributário e os instrumentos da política financeira continuaram assegurando grande concentração de recursos e capacidade de investimentos na esfera federal, com este transferindo a possibilidade de execução para a esfera municipal, não sem a sua contrapartida. Esse fenômeno se deu em toda a América Latina, de um lado por pressão dos movimentos sociais durante o processo de redemocratização do continente, de outro, como forma de promover os ajustes estruturais necessários às políticas neoliberais.

Souza (2001) argumenta que em certas circunstâncias a descentralização pode ser essencial, especialmente para a implantação de programas sociais, na medida em que os governos locais estão mais próximos da população e, assim, mais suscetíveis à pressão popular. Santos Junior (2006) considera que a transferência de responsabilidade antes concentrada na esfera federal encontra limites no que diz respeito à consolidação no âmbito local da agenda da reforma urbana, como a pulverização das atribuições ligadas à intervenção urbana no interior das administrações municipais sem a necessária coordenação por algum órgão do governo municipal; a inexistência de um sistema de informação municipal e da generalização da informatização nas atividades e administrações municipais; o baixo grau de investimento governamental nos canais de participação da sociedade; a permanência de formatos orçamentários tradicionais e burocráticos; a inexistência de cultura partidária e a grande rotatividade dos partidos a frente das administrações municipais⁴; a baixa capacitação dos quadros técnicos, além do reduzido número e da existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais; fortes

⁴ O que não é o caso de Salvador, uma vez que houve durante um período de 40 anos apenas uma gestão municipal – de Lídice da Mata, entre os anos de 1993-1996 – que pode ser considerada destoante da vertente que dominou a política desde a década de 60, pelo menos.

desigualdades na estrutura de serviços municipais (especialmente nos relacionados à educação e saúde) e, por fim, as limitações decorrentes da receita orçamentária própria, o que, segundo o autor, levanta sérias questões sobre o real alcance da descentralização e autonomia municipal.

Ocorreu, mais recentemente, uma ênfase demasiada no local, que se tornou suporte para as políticas neoliberais de desoneração do estado central. A transferência de determinadas funções para o nível local foi visto pelos neoliberais como um passo para a privatização. A descentralização provocou ainda uma maior competição entre os municípios em busca de atrair novos investimentos face as suas novas responsabilidades, com os governos municipais e estaduais promovendo entre si uma guerra fiscal e de incentivos diversos, visando especialmente à ampliação da oferta de empregos, mas que muitas vezes pode provocar um aumento da exclusão (SOUZA, 2001) na medida em que tais investimentos não têm o respectivo retorno em receita de forma a possibilitar a ampliação do atendimento das demandas de serviços por parte da população. Teixeira (2001) alerta para o perigo desse processo perverso de descentralização levar a um “neo-localismo”.

Diante desse quadro, Santos Junior (2006) argumenta que é necessário investir em políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais e na melhoria da qualidade de vida da população nos municípios; na ampliação da participação popular por meio do fortalecimento da articulação entre democracia representativa e participativa; em programas de reforma técnico-administrativo como base material para a operacionalização de um novo padrão de ação pública e de fortalecimento do poder público; na articulação entre os níveis locais de governo

com as estruturas supranacionais; e na melhoria dos arranjos institucionais de forma a consolidar a democracia, bloqueando as práticas clientelistas e a captura das esferas públicas por agentes e interesses corporativistas e privados, gerando práticas e estruturas horizontais que fortaleçam os grupos sociais em situações vulneráveis reduzindo, assim, o impacto da assimetria e reforçando os vínculos associativos de grupos locais em suas mobilizações e organizações representativas, na medida em que a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos (PUTNAM, 1996). Ao investir-se no caminho proposto, talvez seja possível reverter as tendências à exclusão e ao crescimento das desigualdades sociais, à fragmentação do tecido social e ao enfraquecimento das instituições democráticas gerada pelo colapso das políticas sociais.

No âmbito micro de governo, aqui entendido como local/regional, o que está em jogo é a compreensão dos resultados esperados da participação institucional e até que ponto ela se combina, na perspectiva dos agentes, com estratégias mais tradicionais de encaminhamento de demandas, via sistema representativo e mobilização de redes pessoais. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p.223-4).

Várias reflexões sobre a questão da participação cidadã têm, de um lado valorizado sua importância ao assegurar, nos diversos âmbitos de governo, mudanças no marco legal que assegura direitos; de outro, tem se confirmado que os espaços e esferas participativas têm sido alvo de manipulação e instrumentalização, na medida em que têm funcionado como instâncias de legitimação do poder instituído, como continuidade da prática clientelista do toma-lá-dá-cá, com os

interesses públicos prejudicados pela lógica partidária voltada à disputa eleitoral. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p.226).

Os canais de participação instituídos, especialmente a partir da nova Constituição Federal no Brasil, são alvos de duras críticas, pela sua incapacidade de efetivamente funcionarem como espaços de negociação de conflitos, sendo mais um instrumento capturado pela elite como forma de justificar sua política. Existe, ainda, um descolamento dos canais de participação com os movimentos sociais, apesar destes muitas vezes terem representações nessas esferas. Tem-se a sensação que os canais de participação estão dissociados de projetos de mudanças sociais, servindo antes para manter a situação do jeito que está, embora se tenha consciência dos limites de tais esferas, tanto pelas questões endógenas das administrações, como pela falta de investimento e financiamento, quanto à própria governabilidade pautada, na maioria das vezes, por fatores externos.

Os governos, mesmo os mais bem intencionados, na maioria das vezes não fazem mais do que aumentar o grau de escuta, com a participação servindo como forma de garantir a homologação dos seus projetos, e não de tensionar as práticas clientelistas. A participação assume para estes governos um caráter instrumental e residual, incapaz de impactar a lógica de relação entre governo e sociedade civil.

As relações entre governo e sociedade têm sido marcadas pela assimetria de recursos diversos, como os organizacionais, informacionais, financeiros e educacionais, que limitam as possibilidades de exercício da autonomia dos movimentos sociais na definição das agendas políticas e das interlocuções. Em

espaços como o urbano, em que as carências são agravadas pelo desemprego e pela violência, com possibilidades cada vez mais restritas de se associar, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas, levando o condicionamento da prática política aos marcos das relações clientelistas e paternalistas (AVRITZER, 1995; DAGNINO, 1994; SANTOS, 1994; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

Diante da constatação acima, Tatagiba e Teixeira (2006) perguntam

O que significa esse papel atribuído às relações pessoais como forma de obtenção de bens públicos, por parte de atores que se construíram como sujeitos políticos tendo como bandeira a afirmação dos direitos, da cidadania? Qual a importância que os movimentos sociais atribuem a essa relação pessoal com os representantes do estado, e de que forma esse reconhecimento estatal influencia ou altera sua disposição de participar? Da mesma forma, quais os riscos dessa estratégia que ao mesmo tempo em que defende a abertura de canais institucionalizados de participação mobiliza os canais tradicionais de intermediação de interesses? Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, onde os espaços de participação passam a integrar – ao invés de confrontar – a lógica das relações privadas? (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p.233).

Na América Latina, os princípios liberais da imparcialidade, impessoalidade e universalidade como parâmetros de sociabilidade política combinaram-se historicamente e de forma contraditória com “outros princípios destinados à exclusão social e política e até a controlar a definição do que conta como político em sociedade altamente hierarquizadas e injustas” (ALVAREZ;

DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 27), com as relações entre Estado e sociedade reproduzindo o velho padrão das relações pessoais, com destaque para as dicotomias entre direito e privilégio, conquista e favor, universal e privado, cliente e cidadão. Neste contexto, para os movimentos, a participação funciona como uma estratégia entre as demais formas de encaminhamento das demandas ao Estado, o que suscita também a convicção de que há, no próprio movimento, diferentes entendimentos sobre a participação com uma valorização maior dos espaços informais, privados, fora dos canais participativos institucionalizados.

Para os governos, muitas vezes, a participação tem uma função periférica, favorecendo a despolitização desta, junto com a desvalorização da política como arena de discussão de conflito, despida do simbolismo de outros momentos em que era possível relacioná-la com a transformação social. A melhoria da qualidade de vida está relacionada à capacidade de intervenção e à capacidade dos movimentos constituírem-se e se organizarem em redes sociais. A organização prévia da sociedade civil, entretanto, não é condição prévia da cidadania, com o Estado – tradicionalmente cooptador, podendo, sim, estimular a organização, na medida em que possibilita a formação de lideranças e de organizações (ABERS, 1998). Para isto, é necessário a vontade política do governante de transformar a participação em algo nuclear da gestão. Nesse sentido, Abers se contrapõe a Putnam (1996) quando este afirma que as regiões dotadas de uma cultura associativa – cívica – profundamente entranhada têm maior potencial para desenvolver instituições de Estado transparente, ágeis e participativas. Ao defender a possibilidade de construção de cultura associativa em regiões sem essa tradição, Abers não só reforça a tese do caráter educativo da participação como a de que a cultura organizativa pode sim ser transformada na medida em que o ambiente

institucional e o balanço do poder também mudam. Tanto Abers quanto Putnam estão corretos. O grau de associação e o modo democrático de funcionamento fortalecem a participação, ao passo que, em estas não existindo ou sendo frágeis, é possível sua organização ser estimulada por agentes externos, como fizeram as ONGs do campo democrático popular no Brasil.

Sobre o caráter das associações, que determina a forma de participação, Abers argumenta que o Brasil sem a tradição cívica da Itália

se assemelha mais ao sul daquele país onde, argumenta Putnam, tradições clientelistas têm inexoravelmente suprimido o esforço de organização da sociedade civil. Em sistemas clientelistas, as facções no poder usam recursos do Estado como favores pessoais a uma vasta clientela que, em troca, mobiliza os votos para seus benfeitores. No Brasil, a tradição clientelista resultou num desenvolvimento de máquinas políticas que ligam chefes locais a políticos estaduais ou nacionais através de troca de favores. Nas cidades, as associações de bairro desempenham papel crucial nessa ligação. Cabos eleitorais controlam talvez a maioria das associações de bairros e as utilizam na mobilização de votos para seus candidatos e na intermediação de promessas e favores aos residentes (ABERS, 1998, p.49).

Enquanto que, para a autora, as

associações clientelistas são caracterizadas pelo caráter fechado e não-participativo. Ao contrário das organizações coletivas de protesto, que, para pressionar políticos, se valem do número de participantes, as associações clientelistas obtêm benefícios através de uma relação exclusiva entre os líderes comunitários e seus chefes políticos (ABERS, 1998, p.49).

Em sistemas clientelistas a construção de laços sociais é desencorajada e substituída por relações individuais, em decorrência da existência de poucos incentivos à organização coletiva, uma vez que a forma privilegiada de obtenção de benefícios é a relação pessoal de troca, articulada pelos líderes comunitários.

Para Putnam (1996), a conjunção entre falta de incentivos com a falta de experiência de cooperação cria um círculo vicioso de não-organização muito difícil de quebrar. O autor argumenta que onde a cooperação não é comum, as pessoas se ressentem da falta de bases para a confiança mútua. O resultado é um alto nível de discórdia e de isolamento individual, que torna a organização difícil. Outros autores, entretanto, consideram que certo tipo de instituições do Estado, mesmo criadas de cima para baixo, podem, sim, induzir ao ativismo cívico em comunidades com pouca experiência prévia, como demonstram algumas experiências em diferentes regiões como na cidade do Recife, no Ceará, no México (ABER, 1998). Essas experiências não só encorajaram a organização cívica (fortalecendo as organizações e aumentando a sua capacidade política de pressionar pela transparência no governo e por políticas públicas específicas), como sugerem que a relação entre instituições democráticas fortes e sociedade civil está longe de ser simplesmente um processo unidirecional, de baixo para cima.

O Estado, para assumir uma posição de mobilizador das forças sociais, deve mostrar sua credibilidade respondendo de forma visível e rápida às reivindicações que os participantes consideram prioritárias. Quando as pessoas não compreendem plenamente o propósito de certa política pública, é muito menos provável que venham a se mobilizar. O povo participa quando percebe que pode ter

benefícios concretos, quando a estrutura institucional criada consegue promover a participação.

Abers (1998) considera que as explicações econômicas não são suficientes para explicar o fenômeno do associativismo. A propensão a se associar não decorre necessariamente de certos níveis de miséria ou bem estar. Fatores políticos podem explicar melhor porque a organização cívica eclode em alguns momentos e em outros não. Mudanças e descontinuidades no cenário político geram “janelas de oportunidades” e ambientes propícios à participação. Essas “janelas de oportunidades” são expressas por agentes externos, que tanto colaboram na formação política como na mobilização de recursos para os mais pobres. Nossa história mostra como foi e é significativo o papel da Igreja, dos partidos de esquerda, dos líderes estudantis, de organizações não governamentais (nacionais e internacionais) e profissionais liberais para a organização popular.

No decorrer deste capítulo foram analisadas as várias concepções de democracia e participação de forma a reforçar a convicção, adotada na presente dissertação, de que a efetivação da participação dos grupos organizados, caracterizada com o adjetivo de cidadã, só é possível através do exercício contínuo da prática de interação entre os diversos atores sociais em espaços e esferas públicas constituídas como arenas de debate e de negociação de conflitos de interesses entre estado, mercado e sociedade. Neste contexto, têm especial importância os movimentos sociais, sujeitos da transformação social, objeto de análise no próximo capítulo.

3 MOVIMENTO SOCIAL: SUJEITO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como assinalado no capítulo anterior, os movimentos sociais se constituem no sujeito, por excelência, da participação cidadã. Mas o que vem a ser sujeito social e como este se manifesta? Na concepção de Touraine (2002), a existência do sujeito supõe a criação de um mundo regido por leis racionais e inteligíveis para o pensamento do homem. Assim, a formação do homem como sujeito é identificada com a aprendizagem do pensamento racional e a capacidade de resistir às pressões do hábito e do desejo, para submeter-se somente ao domínio da razão. O sujeito é, pois, a "vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como ator" (TOURAINÉ, 2002, p.220). É pela relação com o outro, como sujeito, que o indivíduo deixa de ser um elemento de funcionamento do sistema social e se torna criador de si mesmo e produtor da sociedade. O ator, por sua vez, é "aquele que modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou as orientações culturais" (TOURAINÉ, 2002, p. 220-221)

O sujeito é, pois, um modo de construção da experiência social, de unificação de desejo e necessidade em busca da liberdade. Dessa forma, o sujeito só existe como movimento social, é a busca da integração social, como contestação da lógica que cria necessidades de acordo com os interesses do poder. O movimento social, por sua vez, expressa o “esforço de um ator coletivo para se apossar de ‘valores’, das orientações culturais de uma sociedade, opondo-se à ação de um adversário ao qual está ligado por relações de poder” (TOURAINÉ, 2002, p.253). É nesse contexto que ganha importância a noção de sociedade civil, formulada a partir de Gramsci.

SOCIEDADE CIVIL: DE GRAMSCI AO BANCO MUNDIAL

Gramsci (1978) apresenta uma visão tripartite da sociedade, composta pelo Estado-Mercado-Sociedade Civil, com esta última constituindo-se como uma esfera não estatal de influência que emerge do capitalismo e da industrialização. Nesta perspectiva, a sociedade civil é o lugar onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos e onde as classes subalternas podem desenvolver suas convicções e lutar por um novo projeto hegemônico, visando à gestão democrática e popular do poder. A sociedade civil é então compreendida como sendo um conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias, por meio das quais as classes buscam exercer a hegemonia. Desta forma, Gramsci estabelece uma dialética entre sociedade civil e sociedade política e sugere que é

da relação entre essas duas que deve emergir a “promoção sócio-política das massas e o desenvolvimento dos valores de liberdade, responsabilidade e da capacidade dirigente das classes trabalhadoras” (SEMERANO, 2001 *apud* FREITAS 2006). A sociedade civil é, na concepção de Gramsci, a arena de luta de classes, pois é através da ação consciente e livre dos trabalhadores que se pode transformar a história.

Da mesma forma que Gramsci, Cohen e Arato (1992) argumentam que a sociedade civil é constituída por organizações, associações e movimentos, porém entendem que estes estão atentos aos problemas sociais da esfera privada, transformando-os em problemas políticos a serem debatidos na esfera pública. Para o controle do Estado a sociedade civil utiliza-se de meios institucionais e não-institucionais. A sociedade civil corresponde então a: i) uma pluralidade de instituições tais como família, grupos, associações voluntárias; ii) publicidade por meio de instituições de cultura e comunicação; iii) privacidade, com o domínio do auto-desenvolvimento e da escolha moral; e iv) a legalidade composta por estruturas, leis gerais e direitos básicos. Segundo Costa (2003), uma vertente mais moderada considera a sociedade civil como constituída de cidadãos e instituições dotadas de virtudes cívicas, cujo desenvolvimento exigiria o mercado como principal ordenador e a ordem liberal-democrática como seu substrato.

Para Avritzer (1994), o conceito de sociedade civil ancora-se em três elementos relacionados à modernidade ocidental: i) a diferenciação entre mercado e Estado; ii) a associação com as potencialidades do sistema legal moderno, permitindo o controle do exercício do poder; e (iii) o reconhecimento das instituições intermediárias entre os indivíduos, mercado e Estado.

Cabe, porém, destacar que o conceito de sociedade civil apresenta outras perspectivas que não apenas a marxista. A perspectiva normativa, por exemplo, leva em conta o desenvolvimento da efetiva proteção dos cidadãos contra os abusos de direitos, enquanto as ciências sociais enfatizam a interação entre grupos voluntários na esfera não estatal (VIEIRA, 2001). Os organismos multilaterais e mesmo os governos de cunho neoliberal têm dedicado especial atenção à sociedade civil numa perspectiva diversa da proposta por Gramsci. Para estes setores, a “sociedade civil” aparece como apêndice do Estado na execução de políticas compensatórias, dividindo com este a responsabilidade pela resolução da nova questão social⁵, muitas vezes com mais eficiência e eficácia que os governos; ou até mesmo numa visão equivocada de substituição do Estado, em termos de política social, deixando de lado a preocupação com a democratização das instituições públicas (FREITAS, 2006; NOGUEIRA, 1994).

OS MOVIMENTOS SOCIAIS ENQUANTO EXPRESSÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Ao definir movimento social como “lugar” de conflito e de projeto cultural, Touraine torna-se um dos precursores da teoria dos Novos Movimentos Sociais, corrente que, assim como a Teoria da Mobilização de Recursos, avança e rompe

⁵ Por nova questão social se compreende os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macro-políticas econômicas que levam ao agravamento da desigualdade, à massificação da pobreza, à insegurança generalizada e à exclusão crescente. Para maior aprofundamento, ver IAMAMOTO (2001).

com o paradigma clássico⁶, de origem marxista, pelo qual o movimento social é a designação do movimento operário, ou melhor, é a representação da organização racional da classe trabalhadora em sindicatos e partidos políticos (SHERER-WAREN, 2005). A luta pela hegemonia política não é mais exercida apenas na perspectiva de classe, passando a expressar também valores culturais como raça e sexo (TOURAINÉ, 2002; DOIMO, 1995). Essa alteração de significados, ora marcada pela determinante econômica, ora marcada pelo “papel ativo da cultura na constituição de sujeitos sociais, entre o ser racional e o ser espontâneo dos protagonistas da transformação social” (ROSSENDA *apud* DOIMO, 1995. P. 37), tem sido, ao longo da história, motivo de acirradas polêmicas mesmo entre o campo teórico marxista.

As teorias dos Novos Movimentos Sociais (NMS) e de Mobilização de Recursos (MR) passam a questionar as dicotomias clássicas presentes na análise teórica das relações sociais, como entre: secular *versus* sagrado, comunidade *versus* sociedade, tradicional *versus* moderno, solidariedade *versus* racionalidade burocrática, ideologia *versus* ciência. Mas, por sua vez, estabelecem novas dicotomias conceituais, como: materialistas *versus* pós-materialistas, modos de produção *versus* forma de vida, ação racional intencional *versus* ação comunicativa, produção industrial *versus* doméstica, sociedade industrial *versus* sociedade pós-industrial (DOIMO, 1995).

⁶ Gohn (2004) identifica como parte da teoria clássica as seguintes correntes: a Escola de Chicago, as Teorias das sociedades de massa, uma teoria que articula as classes e as relações sociais de produção; na teoria representada por Turner e Killian, N. Smelser e David Aberle, que alia a Escola de Chicago à teoria da ação social de Parsons e à Corrente organizacional-institucional. As teorias clássicas partem de uma concepção de democracia elitista e de que os movimentos sociais são incapazes de intervir no processo político, este restrito, portanto, às elites políticas que se constituem na única força capaz de conduzir o processo democrático.

A Teoria da Mobilização de Recursos (MR) surgiu nos anos 60, como resposta à insuficiência das teorias anteriores, a partir das contribuições de Olson, Zald e McCarthy, e tem sua origem na teoria das escolhas racionais, rejeitando a explicação psicológica comportamental presente nas teorias clássicas. Na Teoria da Mobilização de Recursos, os movimentos sociais são grupos de interesse (organizações) analisados sob a ótica da burocracia de uma instituição. A ferramenta básica de análise é o custo-benefício das ações, considerando-se os recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura. A MR entende que o líder tem papel fundamental no desempenho da ação. Assim, o sucesso está pautado na organização hierárquica das funções.

As principais críticas à teoria da MR se concentram no fato desta teoria: i) ignorar as lutas, valores, princípios, cultura, normas, objetivos, projetos etc. dos grupos sociais subordinados, considerados como impotentes para gerar movimento e ação política; ii) possuir uma visão burocrática da ação social, considerando aqueles que se mobilizam como desorganizados; iii) negligenciar o processo de interpretação das carências; iv) excluir da análise a questão de classe social. Falta à MR uma análise do papel dos partidos e das ideologias, além da superficialidade da análise das relações sociais, que se reduz à questão dos recursos materiais. Percebe-se, ainda, a ausência de análise de contexto político e social – a MR demonstra desconhecimento político do papel do Estado ao ignorar o caráter de luta dos atores (GOHN, 2004; RODRIGUES, 2006). A MR ignora o fato de que muitas vezes os movimentos sociais lutam para influenciar a opinião pública e as elites políticas como forma de dar visibilidade as suas reivindicações e de transformar as relações no contexto da sociedade civil e da sociedade política (COHEN e ARATO, 2000).

As críticas à MR levam a consolidação da Teoria da Mobilização Política (MP) que, mesmo ainda presa à racionalidade instrumental, avança ao introduzir a política e localizar as ações no campo macro-social.

A teoria dos Novos Movimentos Sociais surge na Europa e parte da percepção da inadequação do paradigma clássico, questionando sobre a primazia das relações econômicas e, também, se as principais lutas no atual contexto ocorrem no campo cultural. Para a teoria dos NMS existe uma tendência de subordinação das forças políticas à orientação dos movimentos sociais, devido à falência dos partidos, das ideologias e à descrença na eficácia das instituições representativas. Tal corrente partiu da recusa da idéia do sujeito único – o “movimento”, o “partido” – e da negação da premissa que estabelece a homogeneidade da classe e da descrença na eficácia de ideologias externas à própria ação. E, conseqüentemente, com o movimento operário deixando de ser o personagem central da história social.

Em contrapartida, Doimo (1995) argumenta que esses mesmos fatores podem dificultar a formação de um verdadeiro movimento social capaz de oferecer uma promessa de futuro, uma vez que apostam na radicalização da democracia como forma de enfrentamento do Estado capitalista (DOIMO, 1995). Isto se deve, fundamentalmente, ao fato do potencial transformador dos novos movimentos sociais não se localizar propriamente no campo político, mas sim no campo sócio-cultural, na medida em que propõe uma nova identidade em contraposição ao estado de alienação. Essa nova identidade é constituída a partir de movimentos que nasceram e se organizaram fora da esfera do partido e do Estado, estabelecendo

novas relações na esfera da vida pública e privada de modo a levar a vida privada para a esfera pública e vice-versa.

Offe (1985), numa crítica aos NMS, argumenta que estes estão mais próximos do Estado do que se poderia pensar, na medida em que tais movimentos são compostos por setores de classe média, que, de um modo ou de outro, retiram do Estado as condições de sua própria subsistência. Por mais que cresçam, jamais terão condições de reproduzir o padrão clássico de conflito de classe, pois os conflitos neles presentes são de ordem meta-políticos, ou seja, pautados em valores mais que em recompensas especificamente negociáveis.

Os valores presentes nos NMS, para Offe, estão muito distantes de ser considerados novos, pois os princípios e reivindicações morais que defendem, como a integridade das condições físicas, a dignidade e a autonomia do indivíduo, a igualdade, a exigência da participação e, até mesmo, as formas pacíficas e solidárias de participação, são a reafirmação de velhos princípios enraizados nas filosofias políticas e na produção cultural dos dois últimos séculos, como herança dos movimentos progressistas da classe trabalhadora e da burguesia.

A partir dos anos 90, teóricos como Castells (1999) e Hardt e Negri⁷ (2005) sustentam que a conectividade entre as pessoas fez surgir uma nova força potencial capaz de articular, em redes, um número cada vez maior de setores, capaz de atuar em favor da democracia, esta já em sentido global, ou cosmopolita, como argumentam os autores Offe, Habermas, Zurn, Schuman, Held e MacGrew (COSTA, 2003). As novas tecnologias da informação possibilitaram uma articulação

⁷ Hardt e Negri (2005) passam a influenciar muitas análises de movimentos sociais a partir da visão da conversão das “massas silenciosas e oprimidas” em uma “multidão” com o poder de forjar uma alternativa de democracia.

e mobilização de âmbito planetário, resultando no estabelecimento de espaços públicos de convergência de grupos e debates das questões locais-globais, como expresso pelo Fórum Social Mundial.

Se de um lado as redes possibilitaram a ampliação do raio de influência, tornando-se elas próprias sujeitos políticos relevantes, por outro, começa-se a perceber que as instituições que as compõem, em alguma medida, começam a ficar fragilizadas, tanto pela questão da diluição da identidade numa identidade agregada, quanto do redirecionamento dos fluxos de recursos para este novo canal de expressão social. Como a nossa pesquisa está centrada na questão local, não vamos nos debruçar aqui em analisar tais vertentes teóricas.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: SÍNTESE DA PRODUÇÃO TEÓRICA

Até o final da primeira metade do século passado, a produção teórica na América Latina parte da perspectiva marxista da luta de classe, centrando sua abordagem na macroestrutura e tendo como sujeito privilegiado a classe operária. Porém, considerando as dificuldades de constituição de classes fundamentais à grande transformação (POLANYI, 2000), devido ao estágio ainda incipiente de desenvolvimento do sistema capitalista na América Latina, vários “estudiosos foram levados a procurar na sociedade política propriamente dita o potencial de

transformação, concentrando suas análises no Estado, para uns, e no partido, para outros” (SHERER-WARREN, 2005, p.15), com menor atenção para as organizações da sociedade civil e suas ações.

A partir dos anos 70, a produção teórica latino-americana passa a ser influenciada pelas teorias dos Novos Movimentos Sociais, da Mobilização de Recursos e da Mobilização Política, com a análise das determinantes econômicas sendo substituída por uma multiplicidade de fatores e tendo a ação da sociedade civil como centro da análise. A noção de centralidade da classe social, de acumulação de forças em torno do partido e da tomada revolucionária do poder cedem lugar à análise da hegemonia e da possibilidade de criação de uma vontade coletiva de caráter nacional-popular, com o enfoque da luta de classes sendo substituído pelas interpretações em termos de lutas históricas, com a minimização do poder da classe e com a tensão dialética entre classe e povo sendo resolvida por meio da articulação da interpretação classista com as interpelações popular-democráticas.

Uma nova inversão reflexiva ocorre por volta dos anos 80, com o foco dos estudos se concentrando nas micro-transformações em que as análises dos processos históricos globais cederam lugar à categoria de *movimento social* como referência central nos estudos feitos na América Latina, com destaque para as formas inovadoras de organização e seu modo de fazer política, sugerindo que uma nova cultura política popular, de base, estaria sendo gerada no continente, invertendo a compreensão de cultura popular – de negativa para positiva. Os estudos no continente refletem o pensamento do Norte ocidental com as categorias de sujeito social e ator social passando a substituir a categoria de classe social,

enquanto a categoria de movimento popular e/ou movimento social passa a substituir a de luta de classe; assim como a tomada revolucionária do poder é substituída pelas transformações culturais e políticas substantivas a partir do cotidiano dos envolvidos (SHERER-WARREN, 1993).

Outro elemento importante das pesquisas sociológicas do período é que não há um acordo sobre o conceito de movimento social. Para alguns, toda ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto é movimento social, independente do seu alcance ou do significado político ou cultural da luta – sem levar em conta a centralidade do ator, o alcance da luta e os condicionamentos de sua ação, a consciência, a ideologia, o projeto político e social que envolve sua ação. No outro extremo encontra-se o enfoque que considera como movimento social apenas um número limitado de ações coletivas de conflito, como aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de uma sociedade para outra. Movimentos sociais seriam, portanto, aqueles que atuam no interior de um tipo de sociedade lutando pela direção de seu modelo de investimento, de conhecimento ou cultura.

Os estudos são unânimes, entretanto, em apontar o papel fundamental das Igrejas na constituição e resistência do movimento social da América Latina nas décadas de 60, 70 e 80. A Teologia da Libertação teve papel destacado na constituição de “novos sujeitos” que entraram na cena política no período das ditaduras militares no continente. Com sua visão de transcendência da realidade social através da criação de uma sociedade mais justa e igualitária, fez renascer a utopia perdida com as derrotas impingidas aos movimentos no período em todo o continente. Organizações cristãs populares, como o Movimento de Educação de

Base (MEB) e as Comunidades Eclesiais de Base (Cebs), permitiram que a utopia da libertação chegasse às áreas empobrecidas – organizando os pobres e desafiando a histórica aliança entre a Igreja Católica, o Estado e as classes dominantes na América Latina (DOIMO, 1995; SHERER-WARREN, 2005). Sob as ditaduras militares na América Latina, a igreja progressista serviu de proteção para as organizações populares, os sindicatos operários e organizações camponesas, que sem este respaldo provavelmente teriam sucumbido à repressão militar.

É importante ressaltar, também, que a Igreja era um lugar normalmente seguro para os militantes de esquerda em choque com as ditaduras de então. A presença dessas lideranças influenciou, assim como os princípios bíblicos da Teologia da Libertação, a formulação política das organizações que surgiram sob o manto das Igrejas. Com a redemocratização dos países do continente e o recuo do Vaticano, a igreja perdeu a influência sobre os movimentos.

As práticas coletivas estudadas no período e identificadas com a corrente dos novos movimentos sociais apresentavam contradições internas que foram classificados por Calderón como sendo:

- i) democracia *versus* verticalismo e autoritarismo dentro dos próprios movimentos;
- ii) valorização da diversidade societal *versus* tendência ao reducionismo e à monopolização da representação;

iii) autonomia diante dos partidos e Estado *versus* heteronímia, clientelismo e dependência;

iv) busca de formas de cooperação, de autogestão ou co-gestão da economia diante da crise *versus* dependência estatal e ao sistema produtivo capitalista;

v) emergência de novos valores de solidariedade, reciprocidade e comunitarismo *versus* individualismo, lógica de mercado e competição (SCHERER-WARREN, 2005, p. 19/20).

Nos estudos dos anos 90, duas visões distintas merecem destaque. A primeira delas diz respeito à atenção para os processos de desordem social em decorrência da explosão urbana que veio acompanhada, nas cidades da América Latina, com o aumento da pobreza, da insegurança, da violência organizada e desorganizada e da ausência de regras de organização defensiva. Nesta visão sobressai a *massa* enquanto um agregado inorgânico de individualidades e manifestações atomizadas. As relações líder-massa se dão sem a intermediação e a relação estado-massa parece adquirir centralidade relativa, sem a busca de intermediações. Em decorrência, os organismos da sociedade civil tendem a desaparecer, fazendo surgir em seu lugar condutas de crise como bandos de jovens (gangues), grupos de delinquentes ou em ações do tipo de saques e agressões físicas, entre outras formas de expressão, fazendo com que alguns pesquisadores se voltem para o entendimento do que denominam anti-movimentos, a fim de entender os resultados da modernização (ou des-modernização) de um continente marcado pela exclusão e pobreza crescentes.

Outra posição parte da avaliação crítica das interpretações sobre os movimentos sociais nos períodos anteriores, admitindo a crise, mas tentando se contrapor ao imobilismo das massas ao mesmo tempo em que busca compreender os significados políticos e culturais das novas formas de se movimentar. Essa visão entende que os novos movimentos são decorrentes das mudanças concretas ocorridas na América Latina, com processos de democratização política em curso nos diversos países do continente e das reformas institucionais deles decorrentes, bem como da perplexidade frente às transformações do socialismo real difundidas, de maneira ampla, a partir da queda do muro de Berlim, no final dos anos 80 – mais do que, propriamente, do reflexo de um repensar teórico. Essa concepção articula as micro e macro análises, enquanto as noções de micro e macro passam por transformações. O micro passa a ser concebido como totalidade estruturada e com as determinações racionais cedendo lugar às interpretações que concebem a realidade como sendo multifacetada e complexa, sem determinações fixas ou historicamente necessárias. O mais relevante, nesta perspectiva metodológica, é que os movimentos sociais são entendidos como práticas sociais em construção. Essa visão busca o sentido político e cultural das ações coletivas, entendendo que as inovações encontram-se no surgimento de práticas políticas articulatórias das ações localizadas – de base – em redes de movimento, na articulação entre o local (comunitário) e o global (supranacional) e na busca de metodologias que possibilitem entendê-las. Tal vertente é representada por pesquisadores como Coraggio, Alvarez, Ardití, Medlovitz (SCHERER-WARREN, 2005)

É importante compreender que, nos novos movimentos que surgem a partir dos processos de democratização política, no continente, os elementos culturais emergentes estão, em grande medida, interconectados nas suas utopias

que, por sua vez, estão pautadas pela natureza cívica e pacífica da ação, pela descentralização e autonomia de suas estruturas, pela tolerância fundada na diversidade cultural e humana, pela defesa da paz e justiça social como princípios orientadores da sua ação, pelo respeito à natureza e pela defesa da democracia participativa e direta. É importante, ainda, perceber como as organizações que emergem nesse novo contexto influenciam e são influenciadas pelo Estado, assim como são percebidas as novas concepções de espaço da sociedade civil na sua inter-relação com o Estado. Os cidadãos passam a querer opinar e querer participar dos atos do governo, o que reforça a visão de crise dos velhos sistemas de representação política, sustentada nas eleições e nos partidos políticos.

O MOVIMENTO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O estudo sobre os movimentos sociais no Brasil, conforme Doimo (1995), é influenciado por três matrizes interpretativas: a primeira, de caráter estrutural-autonomista; a segunda, de caráter cultural-autonomista; e a terceira, de caráter institucional.

A vertente de caráter estrutural-autonomista baseia suas reflexões em dois postulados básicos. No primeiro deles, defende que as contradições urbanas têm o potencial de acionar o conflito primordial da sociedade capitalista, na medida em que essas contradições são determinadas pelo Estado financiador da reprodução do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho. Por sua vez, o segundo postulado está pautado na crença de que a sociedade civil possui

uma capacidade ativa de se organizar autonomamente contra a tradição política autoritária, em especial contra o regime autoritário.

A segunda vertente, de caráter cultural-autonomista, percebe a cultura como um campo significativo de conflitos sociais. Outro elemento importante dessa corrente de pensamento é a super valorização da experiência, que saúda os movimentos, pela sua espontaneidade, como novos sujeitos políticos, portadores de uma nova identidade sócio-cultural, com contornos de projeto político voltado para a transformação social e para a radical renovação da vida pública.

Conforme esta visão, os movimentos sociais que surgiram no cenário público no final da década de 70 do século passado trouxeram novas modalidades de elaboração da condição de vida das classes populares e de expressão social, com suas características comuns permitindo uma nova configuração de classe, ou seja, um outro tipo de representação de classe. Assim, se tem uma nova configuração das classes populares, com formas diferenciadas de expressão que se remetem a diferentes histórias e experiências, como os Clube de Mães – e a valorização das relações primárias; as comissões de saúde – e a valorização das conquistas obtidas no espaço público; a oposição sindical – e a valorização da organização e da luta na fábrica; o novo sindicalismo – e valorização da recuperação do sindicato como espaço público operário (SADER, 1988).

De acordo com esta concepção, as classes populares se organizam em uma imensa variedade de planos, segundo o lugar de trabalho ou moradia, e não mais apenas em sindicatos e partidos políticos. Há nestes novos sujeitos sociais uma grande preocupação com a autonomia. Embora o discurso da autonomia seja geral, ou melhor, em relação a todos os demais agentes – Estado, Igrejas, Sindicatos, Partidos – na prática esta só é efetiva em relação ao Estado,

considerado então como inimigo, a quem o movimento deveria se contrapor e não compor. Os novos “protagonistas” sociais utilizam-se de variadas formas de expressão, “mas privilegiam as ‘ações diretas’ – mobilizações, quebra-quebra, greves, saques, através das quais manifestam suas vontades – são muito intermitentes, mutáveis, ágeis, tanto quanto instáveis” (SADER, 1988).

Os novos grupos e organizações, e mesmo a renovação da prática de grupos pré-existentes, contaram com o apoio decisivo da igreja católica, da corrente progressista do movimento ecumênico, bem como de grupos de técnicos formados por profissionais liberais, e encontraram respaldo na cooperação internacional, especialmente naquela ligada às igrejas da Europa (SADER, 1988. DOIMO, 1994).

Chauí (1988), no prefácio do livro de Sader (1988), apresenta os elementos que caracterizam os movimentos estudados pelo referido autor como novos movimentos sociais. Em primeiro lugar porque foram criados pelos próprios movimentos sociais populares, transformados em sujeitos pelas suas próprias práticas e sem que as teorias prévias os houvesse constituído ou designado. Trata-se de um sujeito coletivo e descentralizado, despojado das duas marcas que caracterizaram o advento da concepção burguesa da subjetividade: a individualidade como centro de onde partem ações livres e responsáveis e o sujeito como consciência individual soberana de onde irradiam idéias e representações. O novo sujeito é social: são os movimentos sociais populares, em cujo interior indivíduos, até então dispersos e privatizados, passam a se definir e a se reconhecer mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a se redefinir a cada efeito resultante das decisões e atividades realizadas. Os movimentos se constituem em um sujeito que não se apresenta como portador da universalidade definida a partir

de uma organização determinada que operaria como centro, vetor e telos das ações sócio-políticas e para a qual não haveria propriamente sujeitos, mas objetos e engrenagens da máquina organizadora. O novo sujeito não encontra na igreja, partido, sindicato e esquerda o novo centro, considerando tais instituições em crise percebida a partir do descolamento de seus públicos. Esses novos sujeitos assumem também a característica de defesa da autonomia do movimento, rompendo a tradição sócio-política da tutela e da cooptação e, por fim, argumentam que se constituem em coletividades que elaboram uma identidade e organizam práticas pelas quais seus participantes pretendem defender interesses e expressar suas vontades, constituindo-se em lutas.

Alguns elementos caracterizam esses sujeitos como sendo coletivos, constituídos a partir da experiência coletiva, criando, assim, novos espaços políticos e novos direitos a partir da consciência de interesses e da vontade própria. Esses novos sujeitos desconfiam das instituições políticas e dos sistemas políticos de mediação, a partir dos quais criam novos espaços políticos, uma vez que as experiências dos movimentos conduziram a novas relações com o espaço público, passando a fazer política de outra maneira e em outros lugares, constituindo espaço público para além da esfera da representação, até então única forma de participação (SADER, 1988). Esses movimentos operam como fontes populares de informação, aprendizado e conhecimento político, que tendem a ser ampliados e redefinidos pela própria prática e sua dinâmica. Outras características marcantes desses movimentos incluem o sentimento de solidariedade na luta entre eles e a diversidade de formas de organização – a identidade na diversidade.

Das experiências do autoritarismo e de auto-organização ficou uma atitude de profunda desconfiança de toda institucionalidade que escapa ao controle direto das pessoas implicadas e uma igualmente profunda valorização da autonomia de cada movimento, gerando uma diversidade entre os mesmos. Ficou, ainda, o repúdio à forma instituída da prática política encarada como manipulação, tendo por contrapartida a vontade do ser “sujeito de sua própria história”, tomando em suas mãos as decisões que afetam a sua existência.

Esses novos sujeitos sociais defendiam valores como a luta pela justiça e, portanto, contra as desigualdades presentes na sociedade; a solidariedade entre os dominados, os trabalhadores, os pobres; a dignidade constituída na própria luta em que fazem reconhecer seu valor, fazendo da afirmação da própria identidade um valor que antecede cálculos racionais para a obtenção de objetivos concretos. Da experiência das greves ficou a certeza de que só com a luta é possível conquistar seus direitos.

Os movimentos sociais foram elementos importantes da transição política ocorrida nas décadas de 70 e 80. Estes expressaram uma tendência profunda na sociedade, que evidenciava a perda da sustentação do sistema político instituído. Expressavam a enorme distância existente entre os mecanismos políticos instituídos e as formas da vida social. Eles foram um dos fatores determinantes na aceleração da crise, apontando um sentido para a transformação social. Havia neles a promessa de uma radical renovação da vida política. Através das suas formas de organização e de luta, alargaram as fronteiras da política, constituindo um espaço público além do sistema de representação política. Porém, como assinala Sader (1988)

(os movimentos sociais) foram projetados para enfrentamentos decisivos quando ainda mal se haviam constituído como sujeitos políticos. O ritmo de suas histórias não era o mesmo que o da política instituída, e foi esta que fixou as datas. Levados “precocemente” aos embates políticos expressaram sua imaturidade quanto alternativas de poder no plano da representação política (SADER, 1988, p. 315).

Portanto, não estavam livres de ambigüidades e contradições. Havia nesses novos sujeitos sociais a tendência à rotina ou à paralisia sob o peso das dificuldades materiais para mantê-los vivos após uma derrota ou vitória, demandando um esforço adicional da liderança para manter a mobilização.

O forte discurso da autonomia também pode ser questionado, considerando a grande influência exercida pela igreja católica, pelos sindicatos e pelos partidos de esquerda sobre esses movimentos. A relação entre representação política e movimentos sociais populares, embora significativa em movimentos como os da anistia e contra a carestia, não era bem percebida por outros movimentos, como o sindical. A visão era de que os movimentos sociais não substituem o partido, nem podem cancelar as formas de representação política. Mas ficou evidente que estes já não cobriam todo o espaço público. Vale lembrar que esses movimentos tiveram origem em épocas de bi-partidarismo, portanto, anterior à criação do Partido dos Trabalhadores – que surge com forte presença dos movimentos sociais ligados às Cebs e à igreja católica.

Concordando com Doimo (1995), a ação direta se constituiu no único traço comum de todo o leque de organizações e movimentos atuantes no período e identificados como novos protagonistas sociais.

A ação direta empreendida pelo movimento social na década de 70 e início de 80, de caráter reivindicatório, contribuiu de modo significativo para o fim do regime autoritário e para a transição para a democracia, mesmo que essa transição tenha sido capturada e conduzida pelas elites. Com a consolidação da transição política, a ação direta gradativamente foi sendo substituída, no discurso e na prática, por ações de colaboração com os governos, marcando assim uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o confronto foi gradativamente substituído pela colaboração no discurso, ao tempo em que aumentou o risco e a preocupação com a cooptação das lideranças e dos movimentos pelas elites governantes. O que de fato ocorreu, como assinala Espiñeira (1997) ao relacionar a criação e sustentação de associações de bairros em Salvador à existência de programas clientelistas, como o Programa Nacional do Leite, no Governo Sarney.

Embora com algumas divergências entre si, as vertentes assinaladas anteriormente trabalham com a hipótese de que esses movimentos sociais teriam o porte de sujeitos capazes de provocar a ruptura da estrutura capitalista, com sua promessa de “democracia de base”, “direta” e “autônoma” em relação ao Estado e de “independência em relação aos partidos” (DOIMO, 1993). Porém, o processo democrático de cunho mais elitista empreendido no país leva a que se pergunte: o que aconteceu com os novos sujeitos sociais? Teriam eles vacilado diante do projeto das forças neoliberais? Teriam eles se ocupado demais de si próprios,

perdendo a oportunidade histórica de formular um projeto suficientemente consistente e capaz de se contrapor às forças adversárias? Ou não teriam tido tempo de desenvolver e potencializar sua identidade alternativa? Ruth Cardoso (1983), analisando os movimentos urbanos no Brasil, questiona também a capacidade destes se tornarem sujeitos, posto que acabam sucumbindo ante os mecanismos desagregadores das várias agências estatais ou fragmentam-se ante as próprias fragilidades internas (CARDOSO, 1983; DOIMO, 1995).

Essas interrogações levaram a uma terceira inflexão teórica, fundada no enfoque institucional, compreendendo que havia um quadro dinâmico de demandas, recusas, alianças, pactos e conflitos internos no qual o Estado poderia ser amigo ou inimigo, dependendo dos interesses em jogo e da ótica cultural pela qual este era reconhecido. Essa reflexão leva a uma enorme tensão na literatura, representada pelo binômio autonomia *versus* institucionalização, e tem como base a visão de que a natureza das novas formas de participação não é decorrente do resultado das relações de classe e, sim, do crescimento e ampliação das funções do Estado. Para autores como Cardoso e Boschi, os “novos movimentos sociais” estariam fadados à fragmentação interna, razão pela qual seu alcance estaria restrito à ampliação dos direitos de cidadania, e não à promoção de práticas que levassem a mudanças radicais na estrutura das relações capitalista (DOIMO, 1995).

A segunda metade dos anos 80 é marcada por intensa mobilização no Brasil. Essas mobilizações tinham como foco assegurar, no processo de transição democrática, a garantia de direitos. A “Era dos Direitos” (GOHN, 2003) teve como marco a intensa movimentação em torno de elaboração da nova Constituição Federal de 1988, na qual se buscou a garantia legal de direitos de cidadania e, em

particular, o direito à participação política, com a criação de instrumentos de consulta direta como referendos, plebiscitos e a possibilidade de proposição de projetos de lei diretamente pela sociedade civil, desde que cumprida a exigência legal de 5% do eleitorado. A nova Constituição Federal indica ainda a criação de espaços de gestão compartilhada como os conselhos de políticas públicas, com a presença de representantes do poder público, empresários e da sociedade civil. É bem possível que essa inflexão na prática tenha sido influenciada pela ação das antigas lideranças de esquerda, retornando de exílios em países de democracia representativa em crise e com a perspectiva de alargamento desta a partir da participação cidadã.

Neste contexto, a ação direta que marcou a atuação dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80, em boa medida, é substituída pela atuação nos espaços e esfera pública, com a participação na esfera institucional sendo vista como uma grande oportunidade de construir uma democracia substantiva. Dessa forma os movimentos sociais passam a investir na criação de conselhos de políticas públicas, a demandar a realização de conferências para discutir princípios e definir prioridades na realização de políticas que atendam a tradicional defasagem de garantia de direitos presentes na sociedade brasileira, a propor a incorporação de mecanismos de consulta à população como os referendos, plebiscitos, audiências públicas, a indicar instrumentos de proposição de leis diretamente pela sociedade civil com o aval dos eleitores.

Para os movimentos, a participação nas políticas públicas deveria ser regida por outros princípios, ou seja: os espaços públicos institucionais de participação devem ser entendidos como espaços de compartilhamento do poder, o

que significa que estes devem expressar a radicalização da democracia representada pela efetivação de direitos e transparência da gestão pública; o governo deve viabilizar os recursos para a participação e assegurar o acesso às informações; os espaços públicos de participação devem ser ocupados por organizações eleitas em fóruns próprios e pela própria sociedade civil.

Entretanto, são muitos os desafios nesse sentido, a exemplo do distanciamento entre os espaços institucionais de participação e a sociedade não organizada; a necessidade de consolidar e aprofundar a democracia participativa, que pressupõe o encadeamento de estratégias que aliem a mobilização social e a formação política com a atuação em espaços públicos institucionalizados; a necessidade de rever a arquitetura da participação, evitando sobreposições e paralelismos; por fim, um enorme desafio tem sido como integrar o controle social e a influência nas políticas públicas com um papel cada vez maior exercido pelas organizações da sociedade civil na execução das mesmas.

A assimetria de recursos de diversas ordens – organizativos, informacionais, financeiros, educacionais – limita as possibilidades de exercício da autonomia pelos movimentos. A possibilidade de atuação de associações espontâneas fica cada vez mais restrita, inclusive pelas dificuldades financeiras de arcar com os custos da organização, em um contexto marcado pelo desemprego. Isto faz com que os movimentos sociais entrem no jogo político de forma subalterna, ocasionando um certo aprisionamento da participação à lógica da democracia representativa. Esse fenômeno é muito visível, haja vista as eleições para conselheiros tutelares que têm se tornado campanhas próximas com a de vereadores, sendo em boa medida sustentada por estes. Também nesse caso o

fator econômico é determinante, pois na crise de desemprego que o país vive uma função remunerada como a de conselheiro tutelar passa a ser disputadíssima.

Observa-se, também, um certo desencanto no movimento, com a não concretização da expectativa de ampliação da democratização das relações com a sociedade a partir da eleição de Lula, porque, em que pese os canais criados e o aumento da escuta, não ocorreram avanços em importantes questões de desenvolvimento, a exemplo da Reforma Agrária. Isto faz com que se consolide uma percepção bastante diferente, na contracorrente das esperanças, com a prevalência de políticas que estão na contramão dos projetos pelos quais a sociedade civil e os movimentos sociais tanto se batem.

Observa-se, ainda, uma convivência “pacífica” entre a ação participativa e contestatória nos canais institucionais, com a mobilização funcionando, muitas vezes, como uma forma de acesso ao Estado, ou mais especificamente, aos recursos públicos. A participação, neste contexto, é uma estratégia entre as demais formas de acesso ao Estado. Várias reflexões apontam para essa tendência que, por sua vez, pode arrastar a participação para o mesmo lugar da desvalorização da política. Há, portanto, um questionamento de fundo, relacionado a quanto os movimentos efetivamente acreditam na democracia como método de transformação social.

No âmbito interno aos movimentos, há questionamentos também acerca do quanto absorveram dos princípios e valores democráticos, enfim: do quanto suas estruturas comportam dissenso? E suportam (e como suportam) a alternância de poder nos seus quadros dirigentes? Do quanto suas práticas são transparentes?

Em contraposição, as redes de organizações se fortalecem com atores diferentes, criando uma cultura de diálogo, discutindo modelos de desenvolvimento e trazendo essas experiências para a mesa de discussão sobre políticas públicas. Este é um elemento positivo e novo. Há, porém, uma enorme fragilidade das propostas e dos projetos; embora todos concordem que se deva combater as desigualdades, não há consenso quanto ao modelo de desenvolvimento.

Outra questão importante da crise vivida pelos movimentos sociais é derivada das necessidades financeiras para sua sustentação e do papel do financiamento público na democratização. Os governos, nesse sentido, têm abdicado da perspectiva de democratizar as relações e de fortalecer a autonomia das organizações, gerando, ao contrário, um processo de tentativa de cooptação e domesticação pela via dos recursos. Observa-se, também, uma certa incapacidade do governo de dialogar com as entidades da sociedade civil.

No que diz respeito especificamente ao acesso aos recursos públicos, as modalidades de apoio são variadas: convênios, termos de parceria, patrocínios, entre outros. O acesso aos recursos públicos está limitado à execução de programas de governo, como salientou o Ministro Jorge Hage em entrevista à Revista Carta Capital (6 de novembro de 2007). A aplicação dos recursos, por sua vez, está subordinada às mesmas regras da relação entre governos e/ou com grandes empresas, numa realidade absolutamente distinta daquela vivida pelos movimentos sociais quando do apoio da cooperação internacional. Este fato fica evidente especialmente quanto a pessoal e às modalidades de contratação. O acesso a recursos é mesmo uma questão nevrálgica neste contexto. As iniciativas em torno de constituição de um marco legal que dê conta da diversidade do campo

das associações sem fins lucrativos não tem tido muitos avanços, enquanto Comissões Parlamentares de Inquérito são instaladas para investigar o uso indevido de recursos públicos por movimentos sociais. No entanto, o problema da gestão dos recursos públicos não está nas organizações e, sim, na falta de adequada regulação do dinheiro público.

A EMERGÊNCIA DAS ONGS E DO “TERCEIRO SETOR”

Nesse cenário, ganharam relevância as Organizações Não Governamentais (ONGs), ou o que tem sido denominado genericamente como “Terceiro Setor”. O terceiro setor chega ao Brasil através de vertentes teóricas norte-americanas profundamente relacionadas à reforma de Estado, de cunho neoliberal. Ganha relevância a partir da adesão de empresas, que aliam a sua ação à chamada responsabilidade social e passam a atuar diretamente junto a comunidades de seu entorno ou trabalhar com públicos ou temáticas específicas como educação e meio-ambiente. Como se sabe, atuam a partir de recursos públicos, gerados em boa medida pela renúncia fiscal.

O termo ONGS, por sua vez, foi cunhado no contexto da ONU para designar as organizações autônomas ou vinculadas a grupos privados, como igrejas, com atuação na área de desenvolvimento. No que pese a afirmação pela negativa, muito questionada entre estudiosos e ativistas, as organizações

identificadas como ONGs entre as décadas de 80 e início de 90 tiveram papel fundamental no processo de abertura democrática do país. De uma atuação auto-intitulada como de serviço aos movimentos, as ONGs adquirem status de atores políticos autônomos a partir dos anos 90. Para consolidar-se no cenário político, um conjunto de aproximadamente 200 organizações cria, em 1991, a Associação Brasileira de ONGs (Abong), que desde sua origem tem se debruçado sobre a questão da identidade, publicizado estudos que indicam qual é o perfil de suas filiadas e promovido debates sobre esse tema, especialmente a partir da entrada em cena da discussão sobre a reforma do Estado e da constituição do estado mínimo, e sobre o papel do chamado “terceiro setor” neste contexto de subsidiaridade. A Abong recusa o rótulo de terceiro setor, na medida em que a atuação de suas associadas tem como objetivo fortalecer as políticas públicas e a participação da sociedade civil no espaço público, como sujeitos de direitos e não como clientes de políticas, uma vez que são associações civis envolvidas na luta pela ampliação da democracia. Ou seja, são sujeitos sociais a serviço da transformação social, da emancipação e da construção de uma sociedade justa e sustentável, que atuam na esfera pública e lutam para que as relações de poder sejam democratizadas em todas as esferas da sociedade. Para isto adotam estratégias de ação política tanto com foco na própria sociedade civil (fortalecimento de sujeitos sociais, educação popular, mobilização e articulação social, desenvolvimento de projetos e ações inovadoras) como no Estado (proposição de políticas, controle social da gestão pública), buscando influenciar as políticas públicas.

Nesse sentido é importante frisar que contingente significativo das associadas da Abong tem sua origem a partir da influência das igrejas, decorrente do trabalho desenvolvido sobre a égide da Teologia da Libertação. Outras, ainda,

surgiram da resistência à ditadura militar ou por iniciativa de ex-exilados(as) políticos e tiveram, portanto, papel fundamental na resistência de grupos civis à ditadura militar, pela defesa dos direitos humanos e pela restauração da democracia no país.

O caráter da contestação é a marca original da trajetória do campo das ONGs da Abong. Portanto, a manutenção da sua autonomia é um princípio básico, uma vez que é condição fundamental para a parceria com o Estado, garantindo o seu direito e a sua capacidade de intervir na discussão, formulação, monitoramento e avaliação das políticas governamentais. Nesse sentido, as organizações empreenderam, ao longo das duas mais recentes décadas, muitos esforços no sentido de uma inter-relação com o Estado, seja através de proposições de instrumentos jurídicos – como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Cidade, entre outros – seja por meio da participação direta em espaços de gestão de políticas que foram constituídos especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Mais recentemente, a Abong tem dedicado esforços à revisão do marco legal que norteia a relação das organizações sociais com o Estado, na tentativa de possibilitar aos movimentos sociais acesso a recursos públicos. No âmbito da ação nas políticas públicas, tem incentivado a reflexão sobre os canais abertos de participação, na tentativa de potencializá-los.

Mas a Abong representa, aproximadamente, 0,1% do universo de organizações atuantes no país, conforme indica pesquisa realizada em parceria pelo IBGE, Abong e Gife (IBGE, 2004). O maior contingente é formado por organizações que integram o novo processo de filantropização da sociedade (OLIVEIRA, 1998), com suas ações servindo de suporte à manutenção da situação de pobreza, ou seja, de alívio diante das inúmeras carências, sem, no entanto, buscar a superação

das causas das desigualdades. Mas esse é outro assunto, que não se converte em objeto da presente pesquisa.

Os últimos 20 anos têm sido, de certa forma, dedicados a efetivar a participação cidadã. A dedicação ao espaço institucional trouxe novos desafios, como aprender a lidar com a máquina administrativa, a buscar capacitar-se tecnicamente para entender e poder intervir no debate público nos canais recém criados, a dialogar com as diferenças nestas esferas, com os movimentos deixando de lado a necessária mobilização. Na correlação de forças, o movimento tem em boa medida perdido, pois a combinação da falta de vontade política dos governantes com o poder econômico das elites e a baixa mobilização social tem levado a representação da sociedade nesses espaços, muitas vezes, apenas a uma legitimação das políticas das elites econômicas e políticas tradicionalmente dominantes.

4 MOVIMENTO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM SALVADOR

A história de Salvador é marcada por lutas sociais empreendidas e violentamente reprimidas ao longo dos quatro séculos e meio de sua existência. Porém, para efeitos da presente pesquisa, é importante concentrar nossa análise nas organizações sociais e lutas populares empreendidas a partir dos anos 40 do século passado, quando a capital da Bahia avança em seu processo de urbanização e industrialização⁸, analisando as dificuldades de inserção política dos pobres em uma cidade marcada pelo coronelismo e clientelismo político.

Dados do IBGE indicam que no presente a capital baiana possui aproximadamente 2,9 milhões de habitantes, número que significa um quarto da população de todo o estado. Destes, apenas 1 mil vivem na reduzidíssima zona

⁸ Salvador, até meados do Século XX, contava com indústria manufatureira de pequeno porte, voltada para o atendimento exclusivo da demanda local da população de baixa renda e de suporte à produção exercida por estas. Tratavam-se basicamente de indústrias têxteis, de velas e arreios, dentre outros produtos consumidos pelos trabalhadores (OLIVEIRA, 2003).

rural do município, o que significa uma população 100% urbana. Salvador concentra a população da Região Metropolitana, com as duas outras maiores cidades da RMS não chegando à marca dos 200 mil habitantes (SEI, 2007).

Sua urbanização, entretanto, ocorreu de forma lenta entre o século XIX e início do século XX, com Salvador só atingindo a marca dos 200 mil habitantes por volta de 1900 (ALMEIDA, 2006). Até os anos 50 do século XX, a cidade estava organizada em torno da Baía de Todos os Santos (BTS), seguindo a linha de comércio entre interior, Recôncavo e capital.

A crise agrária e a expansão da industrialização levaram à população do interior do estado a buscar, na capital e em outros estados do país, meios que garantissem sua sobrevivência. Dessa forma, Salvador passou a vivenciar, a partir do final da primeira metade do século XX, um *boom* populacional, que, mesmo que em nada comparável aos grandes centros industriais como São Paulo e Rio, possibilitou uma nova configuração territorial e política da cidade. É nesse período que surge e ganha força o movimento por moradia, até hoje um dos mais influentes movimentos na discussão política da cidade.

O CONTEXTO DA ATUAÇÃO DO MOVIMENTO SOCIAL EM SALVADOR

Documento da Prefeitura Municipal de Salvador assinala que

Apesar de seus atrativos, Salvador apresenta graves problemas urbanos: o mais alto índice de desemprego dentre as regiões metropolitanas do país; expressivo índice de exclusão social; a mais alta densidade populacional e um dos mais baixos índices de áreas verdes por habitantes entre capitais estaduais. Ademais, acumula atrasos históricos no atendimento satisfatório às demandas de infraestrutura, especialmente de transportes e de saneamento básico, e na oferta de serviços urbanos de qualidade (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Salvador – Processo de discussão).

Esta situação não acontece por acaso e tem determinantes históricas, ou seja, nas opções de investimento feitas pelas elites baianas ao longo de sua existência.

A Bahia tinha, até o início do século XX, sua base econômica na atividade agro-exportadora, com a capital do estado tendo como função principal prover os setores produtivos dos serviços necessários ao seu desenvolvimento, como porto, bancos e comércio. Dessa forma, o setor terciário se constituiu no principal meio de geração de emprego e renda em Salvador. A Bahia possuía uma atividade bancária avançada, que, seguindo a tradição da elite local, não investia seus lucros em atividades produtivas, como ocorreu em São Paulo, e sim na aquisição de solo urbano de Salvador e em financiamentos imobiliários no Rio de Janeiro e em São Paulo. Conforme Oliveira (2003), esses investimentos foram responsáveis para que empresas se tornassem proprietária de áreas significativas de terras em Salvador. Em determinado momento histórico, apenas uma delas, a Companhia de Seguros Aliança da Bahia, chegou a ser proprietária de praticamente metade de Salvador.

Esse é um dos fatores que explica também a enorme concentração de terra urbana na capital baiana.

O capital agro-exportador do estado⁹, aliado diretamente ao capital bancário, gerou uma forte oligarquia com características cosmopolitas, dilapidadora e investidora no centro-sul do país, sem um re-investimento na produção, o que dificultou o desenvolvimento da pequena indústria existente na Bahia durante mais de quatro séculos (OLIVEIRA, 2003).

Até os anos 40 do século passado, a pequena indústria existente em Salvador localizava-se no entorno da BTS e se beneficiava da infra-estrutura portuária e ferroviária, com uma intensa comunicação entre a capital, o Recôncavo e o interior do estado, com a Cidade Baixa concentrando também as atividades de comércio e serviços de Salvador.

A partir dos anos 50, a capital baiana passa por uma profunda transformação com a descoberta de petróleo no estado. Em decorrência, ocorre um grande investimento monetário e salarial em Salvador e no Recôncavo. Durante as décadas de 50, 60 e 70, a Bahia foi o único produtor de petróleo para a economia brasileira, sendo responsável por cerca de 25% das necessidades nacionais.

A implantação da Refinaria Landolfo Alves, a construção do terminal marítimo de Madre de Deus, a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967,

⁹ Até meados do século passado, a base econômica da Bahia estava restrita basicamente à produção agrícola de exportação de culturas como cana-de-açúcar, cacau e fumo, aliada à agricultura de subsistência exercida pelos mais pobres (ALMEIDA, 2006; OLIVEIRA, 2003).

e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), em 1972, mudaram o perfil de Salvador (ALMEIDA, 2006. CARVALHO e CODES, 2006).

Decorrente da mudança na matriz produtiva na Região Metropolitana de Salvador, de agrária para industrial, ocorre uma significativa expansão, patrocinada em boa medida por capital paulista, na área do comércio varejista, serviços financeiros e de investimentos. O mercado da construção civil também se expande, impulsionado pelas obras públicas e pelo surgimento e valorização dos bairros de classe média, contando, no caso deste último, com o importante suporte do Sistema Financeiro de Habitação (ALMEIDA, 2006).

As mudanças ocorridas na economia a partir dos anos 50, com a descoberta de petróleo e a instalação do CIA e do COPEC, proporcionaram também um acelerado crescimento populacional de Salvador. Em atendimento à demanda das novas indústrias, da população e do aumento da massa salarial, a metrópole baiana começou a se adaptar à nova realidade, com uma reforma urbana sendo realizada no final da década de 60, período em que foram privilegiados os investimentos na orla de Salvador de forma a suprir os grandes empreendimentos de infra-estrutura adequada ao seu funcionamento. Novas vias de circulação foram abertas, como as avenidas de vale e a Paralela, tendo sido removida a população que vivia nesses trechos. Um novo Centro Administrativo e uma nova rodoviária foram construídos no meio do caminho entre o Centro Histórico e o aeroporto, localizado ao norte da península. Desta forma, o centro comercial de Salvador se ampliou para além do Centro Histórico, levando à degradação da Cidade Baixa e do comércio tradicional.

Enquanto o governo local investiu na reforma urbana, os governos estadual e federal concentraram sua ação na abertura e melhoria de rodovias e na ampliação do aeroporto.

Na área de emprego, Salvador também passou por mudanças significativas entre os anos 50 e 80. A metrópole se desruralizou; o emprego industrial e na área de serviços cresceu rapidamente. A cidade, que pelas suas características econômicas nunca possuiu um universo operário significativo, viu surgir uma classe operária – embora ainda pequena – formada, fundamentalmente, por servidores das estatais, com nível de formação, salários, condições de trabalho e benefícios muito diferenciados da maioria dos trabalhadores da região. Em contraposição, as atividades informais ou autônomas continuaram a absorver a maioria das pessoas em idade produtiva.

A nova indústria baiana gerou entre as décadas de 50-80 cerca de 50 mil novos postos de trabalho, distribuídos quase meio a meio entre CIA e COPEC, com o funcionalismo público chegando a absorver, durante a década de 80, aproximadamente 10% da população ativa de Salvador. Em que pese este número indicar metade da força de trabalho no mercado formal da indústria de transformação na Bahia, ele continuava sendo muito restrito face à demanda crescente decorrente da expansão urbana vivenciada por Salvador nesse período.

Apesar do crescimento observado na Bahia em decorrência dos *royalties* e do aumento do PIB (ALMEIDA, 2006; CARVALHO e CODES, 2006), a industrialização do período levou a novo processo de concentração de renda na capital baiana, marcada: i) pela pressão do enorme exército de reserva sobre a

oferta de empregos, ii) pela ausência de um contra-poder sindical e iii) pela influência dos oligopólios nas faixas de renda mais elevadas (OLIVEIRA, 2003).

Por sua vez, a concentração dos rendimentos do capital reforçou a concentração de renda do trabalho implícita na limitada geração de empregos diretos, com postos inicialmente bem remunerados, mas acessíveis apenas a uma minoria de trabalhadores qualificados. Outro fator determinante para o baixo desenvolvimento econômico da Bahia, mesmo nesse período, foi o fato de que, mais uma vez, os grandes grupos econômicos envolvidos usaram seus lucros locais para impulsionar seus investimentos em outros estados e países (ALMEIDA, 2006).

Nas décadas de 70 e 80, Salvador entrou na rota do turismo nacional e internacional com a ampliação dos sistemas aeroviário e rodoviário, a construção de grandes hotéis e do Centro de Convenções. O turismo em Salvador passou a ter como suporte o tripé: praias, carnaval e música (ALMEIDA, 2006).

Nos anos 90, porém, a reestruturação produtiva, as novas tecnologias, as privatizações e a crise no mercado da construção civil afetaram duramente o já difícil mercado de trabalho da RMS. Salvador, no ano de 2000, não conseguia ocupar um quarto de sua população. Os empregos no Pólo Petroquímico – que no início de sua operação chegou a absorver 25 mil trabalhadores de forma direta (as estimativas é de que indiretamente tenha chegado a gerar o triplo desse número de mão de obra) –, tiveram uma redução drástica, com os empregos diretos não chegando a absorver 4 mil trabalhadores ao final dos anos 90 (TEIXEIRA e SOUZA, 2001; IEDI, 2006; CARVALHO, ALMEIDA e AZEVEDO, 2007).

As expectativas de redução de desemprego e aumento de renda, geradas com a possibilidade de implantação de novas empresas em um processo de guerra fiscal entre os estados, não se concretizaram, como exemplificado pelo caso do Complexo Amazon, da FORD, em que o governo baiano ganhou a disputa com o Rio Grande do Sul (CARVALHO e CODES, 2006).

O trabalho no setor bancário foi também profundamente atingido com as novas tecnologias e com a automação, levando à demissão de contingente considerável de trabalhadores de nível médio e superior que vieram a engrossar a fileira dos autônomos ou trabalhadores por conta própria, assumindo atividades como motoristas de táxi, função na qual competem com muitos ex-operários da indústria petroquímica.

Os empregos já limitados sofrem ainda maior redução com o uso intensivo do *outsourcing*, da reconcentração de capital e de seu controle e da mudança das sedes das empresas locais para o Sudeste. Os vínculos empregatícios existentes, em boa medida, foram substituídos por outras modalidades de contratação (ou sub-contratação), transformando o contrato de trabalho em um contrato civil de prestação de serviços, tanto no setor privado como estatal, implicando uma perda real de salários e da proteção social e previdenciária relacionada ao emprego (BORGES, 2005).

Paralelamente, cresceu o emprego no âmbito dos serviços auxiliares à produção, serviços especializados, turismo, saúde e educação. Aumentou também o percentual de pessoas ocupadas em trabalho doméstico e por conta própria.

Contudo, a ampliação do emprego na área de serviços resultou no aumento da precariedade ocupacional e má remuneração (CARVALHO e CODES, 2006).

O emprego, de certa forma, virou privilégio, muito embora seja um privilegio frágil e ameaçado (BOURDIEU, 1998). Têm acesso a emprego aqueles que comprovam ter certa competência escolarizada, implicando na permanente busca de qualificação e transformando o ensino em um instrumento do mercado. As diferenças de acesso à educação formal tornam ainda mais desiguais as chances da população pobre e de baixa escolaridade conseguir alguma mobilidade social, diversamente do que ocorreu nas grandes cidades brasileiras entre as décadas de 50 e 80 do século passado, em que era possível ascender socialmente, como muito bem exemplifica o caso do presidente-operário Lula.

A abundância da mão-de-obra e a dimensão do exército de reserva em Salvador e Região Metropolitana permitiram tanto a compressão salarial como uma coexistência entre o moderno e o tradicional, com persistência das relações de trabalho precárias em setores como pequeno comércio, serviços pessoais ou atividades domésticas, criando uma massa de trabalhadores de “vida incerta e duvidosa” (CARVALHO e CODES, 2006). A redução da mão-de-obra no campo, a limitação da oferta de postos de trabalho na indústria, a ampliação e precarização da oferta de trabalho na área de serviços fizeram com que um número significativo de pessoas fosse lançado a uma situação de pobreza e de indigência nas mais recentes décadas, dificultando a constituição de uma identidade de classe entre os trabalhadores e reforçando a existência de uma categoria genérica de pobres, como sugere Oliveira (2003).

Pesquisa de Emprego e Desemprego, desenvolvida pelo IBGE, registrou em junho de 2008 uma taxa de desemprego total de 20,6 % na Região Metropolitana de Salvador (RMS). O contingente de desempregados é estimado em 375 mil pessoas (DIEESE, 2008)¹⁰. Deste total, aproximadamente 172 mil são jovens com até 24 anos. Em entrevista a imprensa local, o coordenador de disseminação de informação do IBGE, Joilson Rodrigues, argumenta que a “maior incidência de desemprego entre jovens é vinculada a pouca experiência e baixa qualificação” (A Tarde, 25/07/2008). Os jovens não estão sozinhos, com as mulheres e os negros completando o quadro de pessoas em idade ativa com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

Toda essa situação leva a uma acentuada desigualdade econômica e social, com Salvador vindo a se constituir numa cidade dividida.

Na área “nobre” da cidade, a orla, onde se localizam os *shopping center*, os novos edifícios empresariais e a sede do governo estadual, vive a elite soteropolitana. No miolo, subúrbio ferroviário e em alguns enclaves na orla (Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz) vive a maioria empobrecida da população (CARVALHO e CODES, 2006).

Na área pobre os índices de analfabetismo e instrução do chefe da família seguem o padrão de ocupação territorial de classe e raça, ou seja, são bairros onde a maioria dos moradores é composta de negros, analfabetos ou com baixa instrução, em grande número desempregados e com renda mensal na linha

¹⁰ No mesmo mês o IBGE divulgou sua pesquisa de desemprego indicando que a taxa de desemprego em Salvador era de 12,1%. A diferença nos índices se deve à metodologia de pesquisa adotada pelo IBGE, que considera apenas o desemprego aberto, ou seja, as pessoas procuraram emprego nos 30 dias que antecederam a pesquisa, enquanto o Dieese considera também o desemprego oculto por trabalho precário ou por desalento (os que desistiram de procurar trabalho).

da pobreza ou de indigência (CARVALHO e CODES, 2006). O emprego segue a mesma divisão espacial, com os bairros de Ipitanga, Valéria, São Caetano, Pau da Lima, subúrbio ferroviário e Cajazeiras figurando como os campeões do desemprego (mais de 30% de sua população economicamente ativa). A pobreza é ainda mais acentuada nos bairros de Alagados, São João, Boa Vista do Lobato, Periperi, Fazenda Coutos, Bairro da Paz, Águas Claras e Cajazeiras devido à homogeneidade social, com o desemprego, a pobreza e o isolamento gerando insegurança e levando a conflitos sociais, ao tráfico de drogas e a violência (GOHN, 2005), uma vez que

a precariedade afeta profundamente qualquer homem ou mulher exposto a seus efeitos; tornando o futuro incerto, impede qualquer antecipação racional e, especialmente, esse mínimo de crença e de esperança no futuro que é preciso ter para se revoltar, sobretudo coletivamente, contra o presente, mesmo o mais intolerável (BOURDIEU, 1998, p. 120).

A desesperança e o abandono têm tomado conta da população pobre de Salvador, que não tem a quem apelar, tendo que seguir as ordens de toque de recolher, vindas não se sabe ao certo de quem, mas que, se não cumpridas, causam um acréscimo às estatísticas da violência urbana. Somente no primeiro semestre de 2008 foram assassinadas 1.124 pessoas na Região Metropolitana de Salvador. Mais de 80% dessas mortes ocorreram na capital baiana (A Tarde, 23/07/2008).

Enfim, como argumenta Almeida (2006), faltaram à capital da Bahia redes econômicas e sociais, decorrentes de uma agropecuária capitalista *stricto sensu* e de uma agroindústria dinâmica, com participação crescente nos mercados nacional

e/ou internacional; faltou uma malha de cidades médias que se desenvolve a partir de uma agricultura diversificada e que opera para mercados extra-regionais¹¹; faltaram, enfim, os mercados derivados da formação de classes médias rurais e da generalização do trabalho assalariado no campo, que garantiram o vigor da economia industrial e terciária de cidades como Porto Alegre ou São Paulo desde meados do século XIX, ou de Belo Horizonte e Curitiba na segunda metade do século XX.

¹¹ O censo de 2000 do IBGE indica que apenas 13 das 417 cidades baianas tinham mais de 100 mil habitantes e destas, apenas uma – Salvador – possuía mais de 500 mil habitantes.

CARACTERÍSTICAS DO PODER LOCAL EM SALVADOR

Dantas Neto (2000), autor que tem se dedicado ao estudo da política baiana, argumenta que a modernização conservadora iniciada ainda no governo Balbino (entre os anos 55-59) e na gestão municipal de Hélio Machado (54-59), ganhou nova dimensão com a figura truculenta e carismática de Antonio Carlos Magalhães (ACM) nos anos 60, que, com a abertura da malha viária e a reforma urbana promovida em Salvador, transformou-se numa figura singular, fazendo uma síntese da tradição liberal conservadora associada a aspectos do populismo, pondo fim à dicotomia antigo-moderno e consolidando um “consenso autoritário quase hegemônico na Salvador de 67” (DANTAS NETO, 2000), que ultrapassou os limites do governo militar e só terminou com sua recente morte.

ACM, como legítimo representante da oligarquia baiana, ditou a agenda política do poder local por mais de 40 anos, transformando a máquina administrativa municipal em um mero instrumento gerencial do qual prefeitos que seguiram não passaram de políticos sem expressão. Assim foi com Clériston Andrade, prefeito nomeado que administrou Salvador entre os anos 70-75, período em que o poder local exerceu importante papel de indutor da acumulação imobiliária. Nos anos difíceis da ditadura militar, o governo municipal contava com o apoio da maioria arenista na Câmara e com um Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹² sem resistência, observando um processo crescente de centralização política e de

¹² O Brasil vivia então a fase da ditadura militar e do bi-partidarismo, em que a Arena representava os interesses dos militares e das elites políticas nacionais, enquanto o MDB, embora formado por parte da elite brasileira, foi ao longo dos anos abrigando parte da esquerda brasileira, vindo a se constituir num partido de resistência ao regime militar. O processo interno de construção da resistência dentro do MDB se amplia com a Anistia e com o retorno de importantes lideranças políticas ao país.

subordinação dos grupos oligárquicos locais e das diversas facções da Arena à liderança unipessoal do governador.

No Governo de Roberto Santos¹³, entre os anos de 1974-79, houve um recuo do esquema montado por ACM. Roberto Santos indicou para a prefeitura de Salvador o nome de Jorge Hage. A gestão de Jorge Hage assume um discurso social e cultural de cidade, marcada pela tentativa de assumir um papel estratégico no planejamento, controle do desenvolvimento urbano e do capital imobiliário em Salvador. O papel mais ativo do executivo municipal no planejamento, que incluiu consultas públicas, pode ter sido uma resposta ao movimento nacional e local em torno de uma maior participação da população na elaboração dos planos de desenvolvimento urbano empreendido pelas organizações profissionais da área de urbanismo em parceria com o incipiente movimento social, mas não obteve maiores resultados, mantendo-se a criticada preponderância dos técnicos.

Jorge Hage também não conseguiu exercer um controle sobre o mercado imobiliário, tendo, paradoxalmente, autorizado a retirada de invasores de terras na área de Novo Marotinho. A ação policial foi violenta e causou bastante repercussão no período, contribuindo, juntamente com a briga fiscal travada entre o prefeito e o jornal A Tarde (Dantas Neto, 2000), para a destituição de Jorge Hage. Para seu lugar, ACM, agora governador, indicou Mário Kertész, jovem técnico que era secretário de planejamento do governo estadual. Nesse período observa-se o surgimento da força gravitacional da bipolaridade carlismo e anti-carlismo.

¹³ Roberto Santos é filho do ex-reitor Edgar Santos. Figura política conservadora e que, assim como ACM, atraiu para seu governo jovens técnicos.

Mário Kertész assumiu a prefeitura pela primeira vez em 1979, retomando a política dos administradores. Era um homem de ação. Arquivou a pretensão ordenadora do prefeito anterior, condenou à mingua o planejamento e conviveu sem traumas com o capital imobiliário.

Como novidade, se é que se pode chamar assim, a gestão de Kertész promoveu a instalação de mini-prefeituras, cuja principal função era, na verdade, ampliar a rede de clientelismo com vista ao seu fortalecimento no poder.

Enquanto ACM se consolidava como líder da oligarquia baiana, o MDB, juntamente com a sociedade civil, atuava na construção da resistência política ao regime autoritário baiano e nacional, formando, nos anos 70, uma frente democrática em Salvador. Essa frente passou por três fases durante sua existência. A primeira foi marcada por ações de denúncias, com destaque para a campanha do voto nulo. A segunda fase tem como marco o ano de 1977, quando se consolida a articulação entre MDB e sociedade civil, com destaque para a atuação da ala jovem do MDB, formada em geral por lideranças ou ex-lideranças estudantis, e para o surgimento do Trabalho Conjunto de Salvador. Nesse período ocorreu a retomada do movimento de massas, em especial do movimento estudantil, e foi quando se ampliou a votação no MDB. A terceira e última fase ocorreu entre o final dos anos 70 e início da década de 80, quando o movimento passou da resistência à ofensiva, culminando com um quebra-quebra de ônibus em 1981 e com a expressiva vitória eleitoral do Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB), partido que sucedeu o MDB com o fim do bi-partidarismo¹⁴ em 1979.

¹⁴ Com o fim do bi-partidarismo, surge no cenário político nacional: o PDS, sucedâneo da Arena; o PMDB, com parcela do pessoal que compunha o MDB; o Partido dos Trabalhadores (PT); o Partido Democrático Trabalhista (PDT); e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Mário Kertész foi demitido do cargo de prefeito ainda em 1981, devido menos à inabilidade demonstrada ao tratar a questão do aumento do valor das passagens de ônibus que levou ao quebra-quebra, e mais a sua ambição de ascender politicamente, com a tentativa de criar um grupo político próprio, ferindo as regras de convivência do carlismo. Mário Kertész entra no PMDB com a pretensão de manter seu poder na política baiana. Para o partido, seu ingresso significou a possibilidade de ampliação da base eleitoral com a afluência das áreas clientelisticamente dominada pelo ex-prefeito.

Nas eleições de 1982, entre as 33 vagas na Câmara Municipal de Salvador, o PMDB elegeu 26 vereadores. O sistema clientelista de Mário Kertész funcionou, com sua esposa Eliana Kertész sendo eleita vereadora com 97 mil votos, número que significava 17% do total de votos da oposição. A segunda e a terceira colocada nesse pleito foram respectivamente Jane Vasconcelos, com 12.883 votos, e Lídice da Mata, com 12.392, muito distante do número de votos da vereadora mais votada. Mesmo assim, a eleição de Jane Vasconcelos e Lídice da Mata significou uma vitória do movimento social, na medida em que a primeira era então dirigente do Movimento Contra a Carestia e a segunda, liderança reconhecida do movimento estudantil.

O fato do PMDB garantir a maioria na Câmara Municipal, naquele período, mudou a correlação de forças entre o legislativo e o então prefeito Manuel Castro, este último indicado pelo governador eleito João Durval Carneiro, então filiado ao PDS e aliado de ACM.

A existência de uma maioria de vereadores da oposição durante a legislatura de 1983-1986 levou a uma mudança na relação de subordinação do legislativo pelo executivo, com o primeiro monitorando as ações do segundo e obrigando o prefeito a negociar políticas e medidas administrativas com a Câmara Municipal. Essa saudável relação de autonomia e de controle entre os poderes, associada a uma maior aproximação do legislativo municipal com o movimento social, levou à ampliação do espaço político do Poder Legislativo e à aprovação da lei nº 3.345/83, que define o processo de planejamento e participação comunitária, da Lei orgânica do Município (Lei 3.572/85, modificada em 1990) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), Lei nº 3.525/1985.

Entretanto, a grave crise financeira e fiscal fez com que o discurso de autonomia da oposição migrasse cada vez mais para soluções ditas políticas, como a moratória municipal e a federalização ou estadualização da dívida e dos subsídios ao transporte, acordado pelo sucessor de Kertész junto das empresas, fato que contribuiu para onerar ainda mais o já debilitado cofre público soteropolitano.

Ao mesmo tempo, a crise urbana se aprofundava e a emergência de um novo pobre urbano, que não se reconhecia nem na esquerda universitária que dava o tom na Câmara nem nos movimentos sociais organizados, serviu de base à volta do populismo com a eleição de Mário Kertész para prefeito em 1985. Nessa gestão, as relações entre o executivo e legislativo voltaram ao patamar tradicional de submissão do segundo, em que os órgãos de planejamento foram esvaziados e os conselhos setoriais, desativados. Em contrapartida, foi criada a Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário, dentro da qual funcionava o Programa de Agentes Comunitários, por meio do qual lideranças populares eram remuneradas para

recolher e encaminhar as demandas dos bairros, consolidando assim a velha prática de cooptação de lideranças.

Mário Kertéz era considerado pelo PMDB como um aliado imprescindível para a disputa carlismo-anticarlismo que se vislumbrava para 1986 – e de fato o foi. A eleição de Waldir Pires para o governo do estado em 1986 implicou numa importante vitória das forças progressistas e conseqüentemente numa derrota do carlismo. A expectativa era de que a eleição de Waldir Pires poderia fortalecer a esquerda na política municipal, mas isto não ocorreu.

Com a pretensão de ampliar sua presença política e assim candidatar-se ao governo estadual no próximo pleito, Mário Kertész se aliou ao então deputado federal Pedro Irujo, da ala conservadora do PMDB, e juntos conseguiram assegurar a escolha do popular radialista Fernando José como candidato a prefeito de Salvador, derrotando o candidato da ala mais progressista, Fernando Schmidt.

Fernando José foi eleito e seu governo inicialmente foi tutelado pelos dois mentores de sua campanha, Mário Kertész e o deputado Pedro Irujo. As relações entre Fernando José e Mário Kertész começaram a se deteriorar quando o prefeito tornou públicas as dívidas contraídas no período anterior e que lesaram o erário público, prejudicando sua administração. Instala-se uma crise que leva à saída do grupo kertista do governo municipal. Em decorrência, Salvador viveu uma crise de governabilidade, com baixos índices de aprovação popular e isolamento político do prefeito em relação a seus mentores, levando à substituição da tutela que ainda se mantinha por parte do deputado Pedro Irujo por credores privados, com estes últimos passando a gerir o erário público. Dessa forma, o poder local perdeu

capacidade de selecionar prioridades e decidir politicamente sobre suas ações. Até a administração da folha de pagamento passou a ser monitorada pelos credores, enquanto a cidade era palco de transações ilícitas, da banalização de pequenas obras clientelistas e de práticas de cooptação de militantes de associações de bairros.

Dessa forma, o governo de Fernando José tornou-se caudatário da restauração conservadora e refém das empreiteiras, com o bloqueio da autonomia municipal ocorrendo exatamente num momento em que, no âmbito federal, era aprovada a nova Constituição Federal e, por força desta, instrumentos como a Lei Orgânica e o Plano Diretor eram discutidos.

A Câmara Municipal durante essa legislatura não apresentava a mesma configuração de períodos anteriores, com o declínio da presença de remanescentes da esquerda estudantil¹⁵ e com sua composição sendo marcada por políticos com prática clientelista e por uma bancada evangélica conservadora.

Neste contexto, com o *slogan* de “ação, competência e moralidade”, recuperando as letras iniciais do seu principal líder, o PFL ganha força e ACM é eleito governador do estado em 1990. Tudo levava a crer que ACM também retomaria o controle sobre Salvador e que faria o prefeito da capital, tendo como seu candidato o já conhecido ex-prefeito Manoel Castro.

¹⁵ As principais lideranças de esquerda que passaram pela Câmara Municipal de Salvador nos anos 80 e 90 migraram para os legislativos estadual/federal, não foram reeleitas ou por alguma razão desistiram de concorrer a cargos eletivos, sem serem substituídas por novas lideranças de esquerda.

Mas, os reflexos da crise que se abateu no país com a derrocada do presidente Fernando Collor de Melo levaram as eleições para outro rumo. Os partidos de esquerda se uniram para lançar duas mulheres à prefeitura de Salvador. Lídice da Mata, do PSDB, para prefeita, e Bete Wagner, do PCB, para vice. As duas candidatas eram conhecidas lideranças políticas de esquerda, com passagem pelos movimentos estudantil (Lídice) e sindical (Bete). Ambas já haviam exercido mandato como vereadores e a candidata à prefeita era então deputada estadual.

A campanha para a prefeitura foi tensa, com o discurso anti-carlista e anti-Collor dando o tom do debate e faltando à candidatura um projeto de cidade. Lídice da Mata e Bete Wagner impingiram mais uma derrota ao carlismo, sendo as primeiras mulheres a governar Salvador. As expectativas em torno do novo governo eram de que este conseguiria romper com o autoritarismo, o elitismo, a trivialidade e a sujeição política ao poder estadual, traços que historicamente se manifestam num conservador *modo baiano de governar* (DANTAS NETO, 1997; 2000).

Lídice da Mata e Bete Wagner assumiram a prefeitura em um momento muito difícil, além das dívidas contraídas por Mário Kertész, havia agora as realizadas na gestão de Fernando José, tornando a gestão refém dos prestadores de serviços, uma vez que os contratos com estes previam o seqüestro de recursos públicos para o pagamento das mencionadas dívidas, deixando a prefeitura sem recursos e envolvida em questões judiciais na tentativa de escapar do confisco. Além disso, essa gestão sofreu forte e constante oposição do Governo Estadual, com a utilização ostensiva da mídia – cujo principal veículo é de propriedade da família de ACM – e, em seus dois últimos anos, ainda ficou sem apoio na esfera

federal devido ao fato do PSDB baiano, aliado de Lídice, ter se oposto à aliança federal estabelecida por este partido com o PFL.

Pelos constrangimentos políticos e financeiros assinalados, a participação popular não se efetivou de maneira satisfatória na administração de Lídice da Mata, limitando-se a um ensaio de orçamento participativo, com o planejamento se resumindo a questões localizadas (IVO, 2000b.). Nesse período, um vereador do PT, Zezéu Ribeiro, chegou a promover debates mais amplos sobre o orçamento, mas a iniciativa foi vista pelas outras forças políticas presentes na administração municipal como paralelismo e, assim, a discussão não teve seqüência (FADUL, 2000; FERNANDES, 2004).

As dificuldades do governo Lídice da Mata serviram para que ACM, pela primeira vez, elegeesse o prefeito de Salvador, trazendo de volta a política dos gerentes e da submissão do governo municipal ao governo estadual. O prefeito eleito foi Antônio Imbassahy, no período filiado ao PFL.

Os oito anos de governo de Antônio Imbassahy foram marcados pelo autoritarismo, com a supressão ou intervenção de conselhos de políticas públicas, como no caso dos conselhos de meio ambiente e saúde. Este último teve sua composição reduzida em função de divergências do prefeito com membros autônomos que representavam a sociedade civil no conselho.

A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano só teve início em 1998, com um trabalho de diagnóstico que levou à elaboração da primeira minuta em 2002. Esse diagnóstico foi amplamente questionado pela falta de base de dados

confiáveis para Salvador. A obrigatoriedade de discussão pública do plano, como prevê o Estatuto da Cidade e a própria legislação municipal, não foi cumprida. As audiências públicas realizadas para discutir o plano não passaram de mero cumprimento de uma formalidade, em que a proposta do executivo era apresentada em linguagem pouco acessível e sem espaço para uma efetiva discussão. Sobre protestos da sociedade civil e mesmo com muitas ações do Ministério Público, que argüiam a ilegalidade do processo, o projeto foi aprovado pela Câmara e, mesmo com o PDDU sendo considerado nulo pela justiça, a Lei n. 6.586/04 foi sancionada pelo prefeito Antônio Imbassahy (MILANI, 2007).

Nas eleições de 2004 novamente houve um confronto entre carlismo e anti-carlismo, com a vitória da frente anti-carlista, que elegeu, em segundo turno, João Henrique Carneiro do PDT. Originário de uma família de tradição conservadora, filho do ex-governador João Durval Carneiro, João Henrique se elegeu pela primeira vez como vereador em 1988 pelo PFL, passando pelo PSDB e se filiando em seguida no PDT, partido pelos quais foi deputado estadual. Desde 2007 o prefeito de Salvador é filiado ao PMDB.

João Henrique Carneiro concorreu em primeiro turno numa coligação intitulada “Salvador no Coração”, à qual pertenciam partidos de base conservadora como o PSDB, presente com o candidato a vice-prefeito, Nestor Duarte; o PSL, o PSC, o PMN e o PRONA¹⁶. No segundo turno, aderiram à campanha de João Henrique alguns outros partidos conservadores, como o PP de Marcos Medrado, conhecido líder fisiológico do Subúrbio Ferroviário, e o PTB de Benito Gama,

¹⁶ O Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), devido à lei da cláusula de barreira, que passou a vigorar em 2007, se fundiu com o PL e em 2006 foi criado o Partido da República (PR)

também conhecido líder político originário da base carlista, além de partidos de base de esquerda, como o PT, o PSB, o PCdoB, o PV e o PPS.

O candidato da aliança anti-carlista, João Henrique Carneiro, foi eleito no segundo turno com uma margem significativa de votos – 57%. Sua eleição acalentou em alguns movimentos sociais a crença na possibilidade de mudanças na forma de governo da capital baiana. Tal expectativa tinha como fundamento a situação política favorável no âmbito nacional, gerada pela presença do PT, partido agora aliado do executivo municipal, na chefia do executivo federal; os projetos implementados de forma descentralizada na área social por parte do governo federal, a exemplo dos programas na área de saúde e habitação, o que, pelo menos em tese, ampliaria a possibilidade de acesso a recursos; o pertencimento de alguns dirigentes dos movimentos aos partidos da base aliada ao governo municipal recém-eleito; e também a confiança desses nas promessas de campanha do candidato eleito, que apontavam no sentido de uma maior democratização da gestão pública por meio da revisão dos procedimentos relativos ao Orçamento Participativo, do fortalecimento dos conselhos de políticas públicas, da adoção de medidas de participação direta na discussão do desenvolvimento da cidade por meio de audiências públicas – cumprindo, dessa forma, os requisitos da participação política da população como previsto em lei municipal e federal e desejado pelo menos por parte dos movimentos sociais.

A aliança política para o segundo turno garantiu também a presença de lideranças políticas com histórico de apoio ao movimento social em cargos primeiro e segundo escalão do executivo municipal. Algumas dessas lideranças tiveram sua origem nos movimentos sociais. O PT ficou, inicialmente, com as secretarias de

Saúde e Reparação Social, às quais foram agregadas, em 2007, as secretarias de Governo e de Desenvolvimento Social, a partir da entrada de João Henrique no PMDB e do conseqüente rompimento com o PSDB, que deixou o governo; o PCdoB ficou com a Secretaria de Educação; o PSB, com a Secretaria da Economia Emprego e Renda (Sempre); e o PV, com a Superintendência de Meio Ambiente. Além dos cargos de primeiro escalão, cada partido ficou com uma cota de cargos de segundo e terceiro escalão, dentre os quais assessorias em importantes secretarias, destinadas a lideranças partidárias que concomitantemente exercem papel destacado nos movimentos sociais de Salvador, a exemplo do diretor de habitação da Federação de Associações de Bairros de Salvador, que durante mais de dois anos foi assessor da Secretaria Municipal de Habitação, e do Superintendente de Economia Solidária da Sempre, originário do movimento comunitário da capital.

Ativistas dos movimentos sociais, por força de sua ligação orgânica a partidos como o PT e o PCdoB ou mesmo em decorrência do desemprego, passaram a integrar o quadro funcional da prefeitura o que, mesmo gerando um certo conflito de papéis, contribuiu para a consolidação da expectativa de que agora poderiam influenciar positivamente nas políticas públicas de dentro do aparelho administrativo, colaborando para a minimização dos efeitos das desigualdades econômica e social da população.

A Câmara Municipal seguiu a mesma tradição das últimas legislaturas, com uma maioria absoluta de vereadores eleitos a partir de práticas clientelistas. Os partidos mais à esquerda ficaram com apenas seis das 42 vagas.

De 2005 a 2007, a gestão do prefeito João Henrique implementou medidas no sentido de cumprir, a seu modo, alguns dos compromissos de campanha, com a participação sendo convocada em momentos de realização de reuniões e audiências públicas para apresentação e discussão de temas de interesse do poder público. Além das audiências públicas, outro expediente utilizado foi a retomada e a criação de conselhos de políticas públicas. Outras formas de participação direta, como os referendos, plebiscitos e apresentação de leis de iniciativa popular, não foram sequer aventadas.

O orçamento participativo, cuja implementação vinha sendo tentada com mais fracassos que sucessos desde o governo de Lídice da Mata, ganhou novo fôlego com a promessa de efetivação da participação. A coordenação do Orçamento Participativo coube à Coordenadoria das Ações de Desenvolvimento Regional (Cades), cuja direção coube à Marta Rodrigues, presidente do PT Municipal. A implantação do OP trouxe de volta o antigo debate com a Câmara Municipal, que, ciosa do seu papel de representação da vontade política dos eleitores, levou a que a prefeitura tivesse que estabelecer um acordo para a realização de obras indicadas pelos vereadores.

Durante o período em questão, o processo de discussão do OP passou por várias reestruturações, tendo sempre como objeto de sua ação a priorização de obras públicas nas mais que carentes Regiões Administrativas. Nos dois últimos anos, o OP foi discutido em três etapas até ser enviado à Câmara Municipal. A primeira das etapas consistiu na eleição dos delegados pelas comunidades. Na fase seguinte, os delegados eleitos visitavam toda a RA para fazer um levantamento das prioridades, cuja viabilidade técnica era discutida com o pessoal da prefeitura. A

terceira e última etapa consistia na apresentação das propostas às comunidades, que, a partir do elenco apresentado, escolhia quatro projetos para serem incluídos no Orçamento Público a ser encaminhado a Câmara Municipal, com sua realização sendo prevista para a legislatura seguinte.

Também como parte da estrutura de debate do OP foi criado um Conselho do OP, formado por 51 conselheiros titulares escolhidos entre os delegados das comunidades. Adicionalmente, integraram o conselho representantes da sociedade civil sem direito a voto, como a Fabs, Abong-Ba-Se, CUT. Cabe destacar que a participação destes se concretiza a partir de convites do Cades.

Até dezembro de 2007, João Henrique adotou como *slogan* de sua gestão a frase “Salvador: prefeitura de participação popular”, substituído em 2008 por “Tá acontecendo”. Mas, como na maioria dos governos que o precederam, a participação não passou de retórica eleitoral, com a política local continuando a ter como marca a falta de investimento público em participação, na medida em que os conselhos de gestão, embora existentes, não conseguiram efetivamente definir a política sobre a qual têm responsabilidade. O Conselho do Fundo Municipal de Habitação foi instalado, mas ficou por algum tempo sem recursos; o Conselho Municipal de Meio Ambiente tem se reunido, mas sua agenda, mesmo sob pressão do movimento ambientalista, continua a ser definida pelo executivo municipal.

A percepção de que o governo municipal não estava efetivamente empenhado em promover uma inversão de prioridades só se tornou evidente a partir da revisão do PDDU promovida pelo poder local e das opções feitas em favor da manutenção da promoção de um desenvolvimento excludente, que privilegia o setor

imobiliário. Mas, como base da presente pesquisa, esse assunto será visto no próximo capítulo.

A trajetória política de Salvador dos últimos 50 anos mostra que em poucos momentos a participação cidadã teve alguma expressão, limitando-se à articulação com a Câmara Municipal no período compreendido entre os anos 1982-1985 e durante o governo de Lídice da Mata. Fora esses períodos, não há registro de investimento do poder público em processos que viabilizassem a efetiva participação direta da população e de entidades representativas da sociedade civil, com essa se restringindo ao cumprimento da formalidade legal. Os conselhos municipais, salvo raras exceções, não têm tido expressão enquanto forma de gestão compartilhada e controle da administração, servindo mais para referendar políticas e assegurar o repasse de recursos de outras esferas do governo, por força da legislação.

Em suma, em Salvador, nos 25 anos de aprovação da lei que regulamenta a participação comunitária no processo de planejamento municipal, bem como nos 20 anos de promulgação da Constituição Federal, não houve investimento na formação para a participação da população e nem mesmo das organizações sociais e do funcionalismo público. A participação não passou, ao longo desses anos, de retórica eleitoral ou de intencionalidade vaga, em que a política local segue sendo marcada pela forte presença do autoritarismo e do clientelismo. Dessa forma, tem assumido um caráter de legitimação do poder, fazendo com que Salvador seja considerada uma cidade não participativa (MILANI, 2006 e 2007; AVRITZER, 2007).

Diante desse quadro, cumpre analisar como se formou e de que forma atuam os movimentos sociais de Salvador.

TRAJETÓRIA RECENTE DO MOVIMENTO SOCIAL DE SALVADOR

Como já foi mencionado, a história de Salvador foi marcada por lutas que contribuíram para a conformação do que é a cidade, mas as análises desta pesquisa concentram-se no movimento social estruturado a partir dos anos 40 do século passado. A formação do movimento social desse período contou com significativo apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que, mesmo sendo tradicionalmente um partido de opinião, durante as décadas de 40 e 50 se aproximou do movimento de massa, passando a assessorá-lo provavelmente com o objetivo de conquistar novos quadros. Dessa forma, passa a assessorar as muitas invasões de terra que, durante o período de expansão urbana, deram origem a bairros como o Pero Vaz e os Alagados.

O PCB esteve presente ainda na formação da Federação de Mulheres e na criação de associações de bairros na periferia da cidade, e seu jornal “O Momento” foi, durante alguns anos, o único órgão de comunicação e informação entre os bairros (ESPIÑEIRA, 1997). Entretanto, em decorrência da pressão exercida pelos governos sobre o PCB na década de 50, que culminou com a

decretação da sua ilegalidade, este partido se recolhe à clandestinidade e busca inserir-se em outros partidos legais.

Como já foi visto, com a instalação da ditadura militar em 1964 ocorreu um processo acelerado de crescimento econômico e, ao mesmo tempo, de exclusão social em Salvador, com os setores populares sendo banidos da vida pública. Enquanto os governantes investem na re-configuração da cidade para atender aos interesses do capital, principalmente na gestão de ACM à frente da Prefeitura Municipal, os partidos comunistas e a igreja católica avançam no sentido de apoiar a organização e resistência popular.

A abertura da igreja para os movimentos, ocorrida após o Concílio Vaticano II, e a chegada em Salvador de religiosos europeus adeptos da Teologia da Libertação fizeram com que militantes dos partidos comunistas passassem a atuar nos bairros sob os auspícios desta. Em Salvador, instituições da igreja católica abrigaram quadros do PCdoB, arregimentados e formados a partir da grande influência deste sobre o movimento estudantil secundarista e universitário (ESPIÑEIRA, 1997).

Durante o período da ditadura militar o movimento estudantil foi uma voz expressiva do movimento social de Salvador, com muitos de seus líderes tendo ainda hoje presença significativa na política local. Nas décadas de 60 e 70, o PCB e o PCdoB, mesmo na clandestinidade, tiveram papel fundamental não só na organização do movimento estudantil, como também na estruturação dos organismos de classe formados por profissionais das camadas médias da

população, que se constituíram num contra-poder durante os anos de resistência à ditadura.

Na década de 70 do século XX, profissionais de camadas médias da população constituíram um movimento registrado como Convênio Cultural das Entidades de Profissionais Liberais da Bahia. Em 1975, em plena vigência do regime militar, o Convênio Cultural lançou um manifesto intitulado “Carta aberta ao Prefeito da Cidade de Salvador”, com um amplo diagnóstico dos problemas da cidade, onde foi ressaltada a falta de acesso à terra, moradia, infra-estrutura e serviços como causadora de um “profundo processo de desgaste e desumanização”¹⁷ da população. Face à situação diagnosticada, o Convênio Cultural propõe a realização do Plano Diretor de Salvador, integrando-se, dessa forma, ao movimento nacional em defesa do planejamento urbano como forma de promoção do desenvolvimento das cidades (ALMEIDA, 2001; RIBEIRO e CARDOSO, 2003). Apesar do impacto do documento, os esforços no sentido de planejar a cidade no governo de Jorge Hage ficaram restritos aos representantes do poder público e aos técnicos (ESPIÑEIRA, 1997).

Embora não tenha atingido o efeito esperado, a experiência do Convênio Cultural contribuiu para a consolidação de uma visão de complementaridade entre governo e sociedade, por meio da qual os movimentos sociais teriam algo a contribuir para a superação dos graves problemas que afetavam a cidade.

¹⁷ A Carta Aberta foi resultado de um processo de debate público realizado durante todo o ano de 1974 e foi publicada pelo Convênio Cultural das Entidades de Profissionais Liberais da Bahia, em formato de folheto, em 1975.

O Convênio Cultural deu origem ao Trabalho Conjunto de Bairro que, juntamente com o Mosteiro de São Bento, o Centro de Estudos e Ação Social (Ceas) e o movimento ecumênico – representado em Salvador pela Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) –, contribuiu para o fortalecimento do movimento de bairro. A articulação entre esses diversos atores sociais levou à criação de centenas de associações de moradores e organizações comunitárias, o que, por sua vez, resultou na criação da Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS), em 1979, instituição que nos anos 80, juntamente com o Movimento Contra a Carestia (MCC), contribuiu para aumentar a multipolaridade, exercida pelas esquerdas em relação ao governo.

As principais lutas travadas em Salvador na década de 70 e 80 estiveram relacionadas ao direito à moradia (com a freqüente ocorrência de invasões de terra), a questões de infra-estrutura e serviços. Como no restante do país, tratava-se de um movimento reivindicatório, com ações diretas em contraposição à política do Estado.

Porém, diferentemente de que ocorreu em outras cidades, como São Paulo e Recife, onde o Movimento Contra a Carestia (MCC), da Moradia e de Transporte se consolidaram, em Salvador esses movimentos na prática estavam congregados no Trabalho Conjunto de Bairros, sem uma organização de base popular. A dificuldade da organização de base tinha origem, por sua vez, nas próprias características sociais da população de Salvador, marcada pelas precárias condições de vida, pela falta de uma identidade de classe (OLIVEIRA, 2003), bem como pela falta do apoio institucional de uma arquidiocese afinada com a Teologia da Libertação.

Diante desse quadro, causou espanto a revolta popular ocorrida em agosto de 1981 e que ficou conhecida como “quebra-quebra de Salvador”, conforme relata Filgueiras (1981):

Quando, naquela tarde de quinta-feira do dia 19 de agosto, a passeata convocada pelo Movimento Contra a Carestia – MCC saiu do Campo Grande em direção à Prefeitura para exigir a revogação do aumento de 61% no preço das tarifas de ônibus, ninguém podia supor que a partir daí surgiria a maior explosão popular que aconteceu em Salvador nas últimas décadas. Uma verdadeira rebelião popular que nasceu de um pequeno movimento organizado, mas que se prolongou de forma espontânea por mais duas semanas.

Numa fúria incontrolável, a população pobre da cidade, faminta e insatisfeita com o precário sistema de transporte, danificou com pedradas mais de 500 ônibus e incendiou 10 coletivos, segundo dados oficiais. O “quebra-quebra de Salvador”, como ficou conhecido, surpreendeu a todos: de um lado, provocou desespero no governador Antônio Carlos Magalhães e no prefeito Mario Kertész, que foram expulsos de praça pública a pedradas; de outro, provocou surpresa nos partidos políticos de oposição e em todas as forças políticas de esquerda e até mesmo na coordenação do MCC. Ficaram todos meio perdidos, tentando canalizar e dar direção, sem muito sucesso, ao ímpeto da ira popular.

Este episódio, como visto anteriormente, foi o estopim da exoneração do prefeito Mário Kertész e levou Jane Vasconcelos, médica de origem política no PCdoB e coordenadora do MCC, a se tornar a vereadora mais votada para a Câmara Municipal da legislatura de 1982-1985.

O quebra-quebra é uma manifestação típica das revoltas populares que, em menor escala, explodem cotidianamente em Salvador, questionando a capacidade organizativa e propositiva da esquerda. No episódio de 1981, apenas o recém criado PT, entre os partidos de oposição e esquerda, avaliou como positiva a manifestação. Em 2001, a “Revolta do Buzú” foi uma reedição, em menor proporção, da revolta popular ocorrida 20 anos antes. O movimento, que surgiu de

forma espontânea, reunindo estudantes e trabalhadores contrários ao aumento no preço da passagem, paralisou a cidade por 10 dias. De um movimento sem líderes, mas cuja liderança foi disputada por todas as expressões de esquerda, surgiu o Movimento do Passe Livre, criado no Fórum Social Mundial de 2005 (RODRIGUES DA SILVA, 2008).

A entrada do PT no cenário nacional e local, em 1979, quebrou a hegemonia de décadas dos partidos comunistas sobre os movimentos sociais de Salvador. O PT foi criado por ativistas originários ou simpatizantes dos partidos comunistas, com alguma inserção nos movimentos de bairros. Outras lideranças eram remanescentes das comunidades de base da igreja católica, identificadas com a Teologia da Libertação que também tinha presença na lutas e organizações sociais de Salvador.

Neste contexto, o MCC não consegue se firmar, enquanto a FABS se transforma em instância representativa dos interesses de um universo de cerca de 200 associações comunitárias e passa a contar em seus quadros dirigentes com lideranças de diversas correntes políticas de esquerda. O Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) também se consolida em Salvador como força de mobilização da população pobre, especialmente dos grupos ligados às Cebs, e assume uma certa posição de antagonismo com a FABS no campo popular.

Essa situação, entretanto, começou a se modificar ainda na década de 80. Como visto na sessão anterior, a Câmara de Vereadores, de 1982 a 1985, favoreceu o movimento social, possibilitando o debate sobre participação na gestão pública. Mas, a derrota eleitoral impingida a seguir fez com que o movimento, sem a

tutela da Câmara, mostrasse sua própria fragilidade e incapacidade de assegurar espaços abertos, que, um a um, foram sendo fechados, na medida em que não havia um enraizamento consistente da rede de organizações sociais existente, que acabaram tragadas pelo pragmatismo ou pela intensa propaganda política (DANTAS NETO, 2000).

A partir da segunda metade dos anos 80, com o surgimento da Nova República, o Estado, que desde o período da ditadura militar já investia nos bairros através da criação dos centros comunitários, amplia sua influência sobre o movimento com o incentivo federal à criação de associações comunitárias ou de moradores, com o objetivo de administrar programas sociais. Associações pré-existentes e com prática reivindicativa e mobilizatória se viram diante da pressão para atender as demandas imediatas da população, muitas delas passando a aderir ao denominado programa do “leite de Sarney”. A iniciativa governamental tinha por objetivo criar novas formas de legitimação política (ESPIÑEIRA, 1997).

Ainda como decorrência do processo de redemocratização ocorriam mobilizações em todo o país em torno da reforma constitucional, num movimento conhecido como pró-constituente, que reuniu organizações e lideranças para pleitear propostas de reformulação da Carta Magna. Em Salvador, como no resto do Brasil, vivia-se ainda uma expansão de organização popular, com muitos novos grupos atuando.

Os anos 80 também marcaram o auge do movimento sindical, com a presença forte de químicos e petroquímicos no cenário político local. Nessa mesma década surgiu o movimento ambientalista, com duas principais organizações – o

Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá) e o Grupo de Recomposição Ambiental (Germem) – passando a atuar em temas relacionados à política urbana de Salvador, como poluição e saneamento ambiental.

O movimento negro ganha impulso com a ascensão cultural dos blocos afro, formados, em boa medida, a partir da concentração de trabalhadores negros no pólo petroquímico. Tais blocos, além de promoverem uma revolução musical, também passaram a influenciar a economia local e a organização social dos bairros onde estão inseridos, chamando a atenção para os problemas que atingem a população pobre e negra da cidade.

Os grupos ambientalistas e o movimento negro, os primeiros tratando de temas universalistas e de defesa de direitos difusos e o segundo com características de resgate e defesa da identidade cultural de uma população específica, dão origem, na cidade, ao que os teóricos europeus denominaram de Novos Movimentos Sociais, cuja matriz não mais está marcada pela luta de classe e, sim, pela defesa de valores éticos e culturais.

Os grupos culturais de bairro, que até a década de 70, com raras exceções, estavam vinculados a algum tipo de organização estudantil, sindical, de bairro ou de igreja, se multiplicam e começam a ganhar expressão própria, incentivados por iniciativas como as de cine-clube e pelas ações de educação popular aliadas a práticas culturais disseminadas pelo Centro de Educação e Cultura Popular (Cecup), como ocorreu em Itapagipe, resultando na formação de parte importante dos ativistas das organizações dessa região.

Outro movimento que teve muito destaque nos anos 80, em Salvador, foi o de escolas comunitárias, incentivado e assessorado por entidades como o Ceas, o Cecup e o Centro de Estudos e Assessoria Pedagogia (Ceap) – este último uma ONG vinculada à Ordem Jesuíta, que surgiu da necessidade de ampliar o acesso ao ensino das crianças pobres da periferia de Salvador, considerando o descaso governamental na área. Esse movimento conseguiu vitórias importantes, como a aprovação de uma lei que prevê o repasse de 3% dos recursos destinados à educação do município para as escolas de caráter comunitário, reconhecendo assim sua importância pública. A Associação das Escolas Comunitárias (AEEC), importante originalmente na defesa das escolas e na qualificação de sua ação, após a aprovação da lei dos 3% voltou-se muito para a exigência do cumprimento desse dever legal do município, vindo a perder sua importância original nos anos mais recentes, tanto pela focalização de seu trabalho em torno da luta para receber e repassar os recursos, como por um certo descompasso de sua atuação com o contexto atual da educação em Salvador. Assim, são algumas das próprias escolas comunitárias e as assessorias, que se ampliaram ao longo da existência do movimento, articuladas no Fórum de Educação Infantil do Estado, que têm discutido politicamente o contexto da educação para crianças.

No final dos anos 80 e durante os anos 90 surgem muitas outras organizações (agora caracterizadas como ONGs), com equipes mais profissionalizadas do que aquelas surgidas em décadas passadas e atuando sobre realidades e temáticas específicas. São organizações como o Projeto Axé, que trabalha com meninos e meninas de rua; o Centro de Referência Integral da Criança e Adolescente (Cria), que estimula a formação cidadã a partir da arte-educação; a Associação Vida Brasil, que, em articulação com uma organização internacional

(Handicap), passa a incentivar a organização das pessoas com deficiência e a defender a acessibilidade universal; o Grupo de Apoio a Portadores da HIV/Aids (Gapa), cuja própria denominação já determina sua identidade; e tantos outros que se seguiram. Também ganha espaço o incentivo e criação de núcleos de produção coletiva, na tentativa de conseguir assegurar renda para a maioria pobre e desempregada da cidade. O incentivo nessa área parte tanto das universidades, através do projeto de incubadoras, como de instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco do Nordeste, dentre outros, diante da possibilidade de um novo mercado que é o proporcionado pelo empréstimo popular.

As organizações indicadas acima, também dentro da lógica dos NMS, são constituídas em geral por pessoas com nível de escolaridade superior, de origem nas classes médias e até mesmo de classes altas, que têm na ação desenvolvida por suas entidades uma possibilidade de inserção social, consolidando a importância da interação entre as classes médias e população pobre na organização dessa última.

Enquanto isto, o movimento de moradia continuou ativo, uma vez que a precariedade da vida na periferia seguiu piorando, com o aumento da população e a contínua falta de empregos. Invasões e despejos ocorrem nos anos 80 e 90, com o registro de muitas ações de resistência às inúmeras tentativas de remoção de comunidades, geralmente em função de interesses econômicos. A luta pelo acesso à moradia também passa por uma mudança com o surgimento do movimento dos sem teto no final dos anos 90, que passou a reivindicar o direito de morar em áreas urbanizadas e decadentes do centro, fazendo um contraponto à política de

higienização comum nas administrações de cunho mais autoritário, que prevê a retirada da população do centro da cidade, como ocorreu no Pelourinho. O movimento dos sem teto, em suas várias organizações, passa a ocupar prédios abandonados em áreas centrais e/ou dotados de infra-estrutura urbana.

O movimento de moradia e movimento dos sem teto tiveram como marca a articulação com alguma liderança política local. Talvez esse fato tenha dificultado uma articulação do movimento e o funcionamento em Salvador com expressões de âmbito nacional, como a Articulação Nacional de Solo Urbano (Ansur) e, mesmo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). As assessorias e as entidades técnicas não conseguiram mobilizar os grupos de base em processos promovidos por essas instâncias de articulação, fazendo com que Salvador ficasse basicamente fora do debate nacional travado a respeito da reforma urbana, mesmo que tais instâncias contassem com a presença da Cese, do Instituto dos Arquitetos do Brasil – Regional Bahia, do Sindicato dos Engenheiros, do Gambá e da Comissão de Justiça e Paz de Salvador. Também entidades gerais de articulação do movimento popular, como a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e a Central dos Movimentos Populares (CMP), não conseguiram se firmar enquanto forças representativas dos interesses das comunidades organizadas. A primeira, com forte influência do PCdoB, acaba agregando parcela das organizações presentes na Fabs, enquanto a CMP, formalmente apartidária, mas de origem no PT, acaba por arregimentar alguns núcleos simpáticos a esse partido, porém sem maior expressão enquanto força política representativa dos interesses de parcela significativa da população.

Uma experiência positiva no sentido da articulação de interesses sociais ocorreu através da criação, no final da década de 90, da Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península Itapagipana (Cammpi), com foco de sua ação na promoção do desenvolvimento local. Em boa medida, a articulação da Cammpi foi motivada por agentes externos, como o PNUD, que vê na articulação dos segmentos presentes na região uma possibilidade de alternativa econômica de desenvolvimento local face à crise que a área enfrenta desde a década de 50, quando deixou de ser um pólo de referência do Recôncavo Baiano.

No rastro das articulações nacionais têm havido algumas iniciativas no sentido de articular setores específicos em torno de temáticas igualmente específicas, como o Fórum de Combate à Violência que reúne pesquisadores e representação dos movimentos sociais; os fóruns de mulheres; de crianças e adolescentes; de economia solidária; além da própria Abong. Atuam ainda na cidade de Salvador redes como o Regional do Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Fórum de ONGs que trabalham com a temática da AIDS e a Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador (Cocas). Todas têm atuação significativa em sua respectiva área temática, promovendo debates, propondo iniciativas e participando de conselhos setoriais tanto de Salvador como do estado relacionados as suas áreas de atuação. Porém, não dispomos de elementos suficientes para analisar seu funcionamento e sua real capacidade de incidir sobre as políticas às quais estão relacionados.

Mesmo com todo esse universo de organizações da sociedade civil e suas articulações em redes e fóruns é voz corrente no meio do próprio movimento social a dificuldade de uma articulação mais ampla, envolvendo o conjunto das

organizações e fóruns em assuntos relativos à gestão e desenvolvimento da cidade para além das questões setoriais. Por conta disso, constituiu-se em um marco a mobilização de mais de uma centena de organizações com o objetivo de apresentar uma agenda de diálogo com o novo governador da Bahia, eleito no mais recente pleito (2006). Porém, passado o seminário de entrega e discussão dos grandes temas, a articulação refluíu.

A organização de movimentos dentro da concepção de “novos movimentos sociais”, representados em Salvador pela emergência de movimentos como o de escolas comunitárias, culturais, étnicos, ambientais, de mulheres, de economia solidária, de pessoas com deficiência, de moradia etc. tanto foram causa como consequência da perda de importância das entidades representativas tradicionais como a Fabs, com esta não sendo mais legitimada como representante dos interesses da população pobre organizada, mesmo agregando em sua base aproximadamente 300 organizações comunitárias. Em Salvador, como no país, não ganharam força organizações como a Central dos Movimentos Populares, que, mesmo incorporando as novas formas de organização popular, mantém uma estrutura verticalizada incompatível com uma base diversa e autônoma.

Mesmo prevalecendo o discurso da autonomia de organizações como a Fabs, União dos Movimentos por Moradia, CMP entre outros, é bastante conhecida a influência que os partidos e correntes políticas exercem sobre esses, determinando seu comportamento em relação aos governos, que oscila entre apoio e adesão em momentos como o da eleição de Lídice da Mata e de João Henrique Carneiro, e na oposição como ocorreu durante o mandato do prefeito Antônio Imbassahy. Observa-se também em Salvador uma estreita vinculação entre

dirigentes de movimentos e lideranças políticas, especialmente vereadores e deputados, com os interesses públicos sendo pautados pela lógica partidária voltada à disputa eleitoral, reproduzindo o mesmo fenômeno indicado por Tatagiba e Teixeira (2006) em relação à cidade de São Paulo. Esse fato leva ainda a que o encaminhamento de demandas passe pelas redes pessoais, ao invés de seguir a via dos canais institucionais de participação.

A assessoria aos movimentos, como aconteceu em outras capitais brasileiras, ocorreu muito em função de grupos técnicos e de centros e pastorais ligados à igreja católica. Grupos de técnicos, como os engenheiros urbanistas e sanitaristas, tiveram muita influência na década de 70, deixando de exercer um papel mais ativo em Salvador nos anos subsequentes. A exceção fica por conta de núcleos de extensão da Universidade Federal da Bahia (Ufba), que estiveram mais voltados para o campo na década de 80, mas que, a partir da década de 90, passam a ter alguma atuação junto ao movimento urbano de Salvador e da vice-reitoria comunitária da Universidade Católica de Salvador (UCSal). O IAB, o CREA e o Sindicato dos Engenheiros passaram a ter uma presença muito pontual, normalmente relacionada a alguma discussão mais ampla, como o Estatuto da Cidade, e/ou a algum projeto pontual, como o Programa Bahia Azul¹⁸.

Enquanto isto, o Ceas segue por basicamente quatro décadas assessorando grupos de base comunitária de Salvador, como grupos de mulheres, de moradores, operários e de jovens da periferia da cidade. A Comissão de Justiça e Paz (CJP) continua atuante junto aos grupos de base da área abrangida pela Arquidiocese de Salvador, ou seja, região metropolitana e Recôncavo. A CJP

¹⁸ O Programa Bahia Azul foi uma proposta de saneamento ambiental implementada pelo Governo Estadual nos municípios da RMS e Recôncavo Baiano, com recursos da cooperação internacional.

assessora movimentos como o dos sem teto, grupos de base nos bairros, grupos negros e de trabalhadores rurais. A marca desses dois centros de assessoria é que continuam privilegiando o trabalho de base, o cotidiano dos grupos, sem investir mais diretamente na articulação política entre os grupos e/ou na formação desses para uma intervenção nos conselhos de políticas públicas ou em outros espaços similares. A exceção fica por conta de intervenções pontuais ligadas ao cotidiano dos grupos, como, por exemplo, no comitê gestor da atual etapa de reforma do Pelourinho. Ceas e CJP mantêm uma prática típica da ação direta (DOIMO, 1995; SADER, 1988) e de resistência à atuação institucionalizada. A Vice-Reitoria de Extensão Comunitária da Universidade Católica de Salvador (Viracom), por sua vez, atua desde os anos 80 na assessoria às organizações populares, especialmente na temática do acesso à terra e moradia. A Viracom desenvolve atualmente cerca de 10 programas, com destaque para o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Itapagipe e o apoio aos empreendimentos econômicos comunitários.

Instituições internacionais, como a Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (Avsi) ligada à cooperação italiana, e o PNUD, também passaram a atuar na periferia da cidade, muito em função da desoneração do Estado nas questões sociais, com a primeira colaborando com governos e organizações de base na implementação de projetos de infra-estrutura, em especial relacionados à moradia, e o PNUD, durante certo período, no estímulo ao enfrentamento da questão do trabalho e renda. A atuação do Programa na Península Itapagipana esteve muito ligada à equivocada concepção de que a solução para o desemprego é o investimento em projetos alternativos de geração de renda. O PNUD foi um dos principais incentivadores da instalação do *Outlet Center*

no bairro do Uruguai e da ampliação das indústrias de confecções que se instalaram nesse bairro.

O movimento sindical ganhou alguma relevância a partir da implantação do Pólo Petroquímico. Durante as décadas de 80 e 90 esteve presente no cenário político local, especialmente em torno da defesa do emprego face às mudanças ocasionadas pela reestruturação produtiva que eliminou milhares de postos de trabalho, não somente no setor industrial, mas também – e muito fortemente – no setor bancário. A articulação entre movimento sindical e movimento popular e/ou social mais amplo foi e continua sendo tênue, com o primeiro não influenciando na constituição de uma visão de classe e no estímulo à formação do segundo, diferentemente do que ocorreu em outras cidades, como São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, em que sua confluência teve significativa relevância para a formação política das lideranças que passaram a atuar nos movimentos de bairro.

Vale ressaltar, contudo, que as lideranças sindicais, assim como parte significativa das lideranças estudantis das décadas de 60, 70 e 80, passaram a influir de maneira decisiva na política local através dos partidos de esquerda e de cunho democrático popular, ocupando espaços importantes nos legislativos e nos executivos municipal, estadual e federal, com uma das principais lideranças dos trabalhadores do Pólo Petroquímico e da CUT assumindo, em 2007, o cargo máximo no executivo estadual e levando para o governo outras importantes figuras dos movimentos sociais.

Em pesquisa realizada no ano de 2006, Mota (2007) indica que existem em Salvador 7.299 organizações da sociedade civil registradas em cartório. Deste

total, 712 são entidades comunitárias, 115 são entidades ligadas à saúde, outras 116 entidades atuam junto a crianças e adolescentes, 456 são organizações religiosas e 5.900 organizações atuam em áreas diversas, sem especificação. Esse número de associações demonstra que em Salvador existem 2,37 entidades por 1 mil habitantes (MOTA, 2007, p. 56). Mesmo considerando que muitas dessas organizações têm uma existência apenas cartorial e que outras provavelmente dispõem de baixa capilaridade social, esses dados permitem supor que existe um alto grau de associativismo em Salvador. Por que então a baixa participação cidadã? Por várias razões. Uma delas já foi assinalada, ou seja, a opção do movimento sindical e de parte significativa do movimento social, em especial o comunitário, por investir na linha partidária, reforçando a democracia representativa.

É bem provável também que parte significativa das organizações identificadas pela pesquisa tenha sua origem no interesse de legitimação de determinados grupos políticos. Assim, elas não passariam de instituições cartoriais, utilizadas para repasse de recursos de políticas públicas compensatórias ou mesmo de reforço da imagem social de algum político clientelista; outras, mesmo sem características flagrantes de cooptação, se identificam ideológica e politicamente com alguma liderança política de esquerda ou de partidos de origem democrático-popular, o que também reforça a democracia representativa. Além disso, como assinalam Baiocchi e Corrado (2007), muitas organizações têm a característica de associativismo étnico, que reivindica por políticas públicas de vários campos, associadas muitas vezes a ações afirmativas, mas na maioria dos casos sem se envolver ou se associar a ações mais amplas de construção da participação cidadã na cidade de Salvador.

Enfim, são organizações que concentram sua ação, em boa medida, na busca de melhoria das condições de vida para seu público alvo, muitas vezes utilizando-se dos contatos e da influência direta junto a vereadores e a outras representações políticas de base partidária. São grupos cujos componentes vivem em condições precárias, com muitos de seus ativistas desempregados, fatores estes que contribuem para reduzir a capacidade das pessoas de participar da mobilização social e da esfera e espaços públicos de discussão, proposição e negociação de políticas públicas, posto que são obrigadas a voltar sua energia para assegurar a própria sobrevivência (GOHN, 2004; OLIVEIRA 2003).

O movimento social vive ainda a pressão direta de seu público para encontrar caminhos de promoção de trabalho e renda, condição necessária à sobrevivência das pessoas e do próprio movimento, com a economia solidária sendo vista não mais apenas como uma forma de garantir a sobrevivência, mas também de uma forma de produção que contesta a organização capitalista do trabalho (KRAYCHETE, 2006). Assim, grupos populares cuja atuação voltava-se para as questões de infra-estrutura passam a desenvolver projetos de geração de renda, como bem exemplifica a ação dos denominados blocos afro, que passaram a ter no mercado cultural uma forma importante de inserção econômica da população negra.

A busca por saídas locais e informais de sobrevivência é estimulada pelos governos e organismos multilaterais, que atuam no sentido de capacitar a população para torná-la empreendedores sociais, condição perversa que responsabiliza os próprios indivíduos pela condição de sobrevivência, quando esta é marcada pela estrutura econômica e social da região.

A participação em Salvador é limitada, também, pois, diferentemente do que ocorreu em outras cidades, o processo de redemocratização não levou à organização de um movimento de intervenção nas políticas públicas urbanas, em que pese os esforços realizados especialmente pela equipe de técnicos da Comissão de Justiça e Paz na década de 80 e 90. Uma hipótese para a dificuldade de articulação para intervenção nas políticas públicas pode ser derivada da influência de algumas assessorias, especialmente do Ceas e da CJP de Salvador, diferentemente do que ocorreu com os organismos com origem na igreja católica de Recife no período de Dom Hélder Câmara. Muito certamente as características da política local, marcada pelo autoritarismo e pela falta de incentivo, espaço e respeito à participação, levaram a que estas organizações não envidassem esforços na formação e articulação dos grupos assessorados nesse caminho, reforçando o discurso da autonomia dos movimentos em relação ao Estado.

Diante de um quadro de governos autoritários, de situação de pobreza e desigualdade extrema, de influência política partidária e de prática de cooptação de lideranças, a forma de intervenção popular predominante em boa medida continua a ser a de pequenas revoltas, como queimar pneus em ruas e avenidas movimentadas, no intuito de chamar a atenção para um determinado problema que afeta uma população específica; no oposto disso, também é forma corrente a negociação direta com políticos aliados para a apresentação de algum projeto, com a participação ficando assim subordinada à lógica da democracia representativa, em que os interesses do grupo serão representados se conseguir eleger esse ou aquele candidato.

Em Salvador não se percebe com clareza o salto para a institucionalização, vivenciado com intensidades distintas em outras cidades. Isto parece ser devido, de um lado, ao caráter autoritário da política local, que inviabilizou qualquer possibilidade de diálogo entre governo e sociedade civil; de outro, à influência dos partidos sobre os movimentos que concentraram todos os seus esforços na luta contra o carlismo, o que supunha assegurar as eleições, levando a que a participação fosse capturada pela lógica da democracia representativa. Ademais, com raras exceções, as principais organizações de assessoria, vinculadas às instituições da igreja católica, continuaram seu trabalho dentro da lógica movimentalista caracterizada por uma pretensa autonomia dos grupos e pelo descolamento de suas demandas da órbita das relações de produção ou trabalho. Mas como esses grupos reivindicam fundos públicos para atendimento das múltiplas carências sociais e econômicas, muitas vezes se tornam vulneráveis à cooptação de grupos e instituições que não têm a política como fundamento institucional de sua ação (DOIMO, 1995).

A discussão em torno da política de desenvolvimento urbano reflete esta realidade, com a inexistência de um núcleo articulado do movimento social que desse continuidade ao processo constituinte, avançando para a participação na elaboração e controle do planejamento e orçamento público, por exemplo. Mesmo a participação na formulação e aprovação da lei orgânica do município ocorreu muito mais por interesses de grupos específicos – partidos políticos no caso – do que como resultado de uma articulação que refletisse sobre a cidade.

No âmbito da institucionalidade, nas duas mais recentes décadas, foram constituídos em Salvador 25 conselhos setoriais de gestão de políticas públicas. Em

muitos casos, a constituição dos conselhos teve a participação decisiva de movimentos e organizações da sociedade civil, diretamente envolvidos com as temáticas. Mas, como a existência dos conselhos é condição necessária ao repasse de recursos da esfera federal para a municipal, tais espaços figuram apenas com um canal de referendo das propostas do executivo, sem se constituir, efetivamente, num espaço alternativo, como sugere Pateman, de exercício da prática cidadã. É claro que esta não é a situação geral, existindo conselhos com presença e mobilização social, como os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente, de Direitos Humanos, saúde e meio ambiente.

Há que se observar, também, que a experiência dos conselhos, e mesmo de participação direta no Brasil, ainda não tem 20 anos; portanto, é ainda muito cedo para se ter uma avaliação mais conclusiva sobre seu impacto.

Existem pressupostos para que a participação seja substantiva, como o respeito às decisões tomadas coletivamente nos conselhos, que, por sua vez, requer que a informação sobre as matérias tratadas seja socializada de forma a que todos tenham capacidade de compreendê-la. Contudo, no caso de Salvador, não se percebe nas administrações municipais interesse em que essa participação seja valorizada, não havendo investimento na informação e formação dos membros dos conselhos bem como o necessário respeito às suas decisões. O que ocorre muitas vezes nesses espaços é a captura dos movimentos por interesses particulares, religiosos ou políticos.

Discutindo as características do movimento social e as suas dificuldades de participação no caso de Salvador, este capítulo deixou claro, de um lado, como o

poder local tem se mostrado pouco propício ou até refratário à participação cidadã. De outro, como as características do movimento também interferem negativamente nesse sentido, em decorrência das condições de subsistência de uma população muito pobre e, na prática, muito pouco organizada, que tem que se preocupar, fundamentalmente, com as necessidades cotidianas de sobrevivência; de orientações de assessorias que privilegiam as ações cotidianas, sem investir na formação e articulação dos movimentos para atuarem nos espaços e esferas institucionais; de vinculação de lideranças a partidos e a políticos, sejam estes conservadores, democráticos ou de esquerda.

Esses fundamentos ficaram patentes na discussão e aprovação do novo PDDU de Salvador, como será visto a seguir.

5 A (IM)PERMEABILIDADE DO PODER LOCAL À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como assinalado no capítulo anterior, a eleição do prefeito João Henrique Carneiro suscitou em setores do movimento social de Salvador uma certa expectativa em relação à ampliação da participação cidadã na gestão da cidade. Neste contexto ganhou relevância a proposta de revisão do PDDU 2004, pois a retomada do debate sobre um projeto futuro de cidade para Salvador poderia ser exemplar não apenas na abertura do governo local para a participação da população no planejamento, mas, principalmente, na possibilidade de inversão de prioridades no sentido de fortalecer os espaços democráticos e, em decorrência, proporcionar a garantia dos direitos e melhoria efetiva da qualidade de vida da população da capital baiana. Diante deste quadro cumpre perguntar: que lugar a participação ocuparia na gestão de João Henrique, tendo em vista o histórico autoritário da política local e a consciência da heterogeneidade das forças políticas presentes no executivo municipal? Em que medida o poder local – executivo e

Câmara – estaria de fato interessado e disposto a promover a participação cidadã? Em que medida os movimentos sociais acreditavam em uma abertura do poder local para isto e estariam preparados e predispostos a participar?

Como caso exemplar para a análise da participação, a revisão do PDDU 2004, uma das principais promessas de campanha do candidato João Henrique, cumpria papel importante na medida em que sua realização poderia dar respostas importantes e certamente levantaria outras questões a respeito do tema.

A lei do PDDU 2004, sancionada pelo prefeito Antônio Imbassahy, foi alvo de críticas dos movimentos sociais, da imprensa, do ministério público e de urbanistas. Todos concordavam que, além da ausência da necessária participação popular em sua discussão, o plano ainda apresentava problemas de forma e conteúdo, que apontavam para a necessidade de sua imediata revisão.

Entre as críticas à forma tem destaque o fato de tal lei possuir um número demasiado de artigos e anexos, o que a torna de difícil leitura. O texto privilegiava o diagnóstico da situação da cidade, remetendo questões essenciais para os anexos, o que dificulta ainda mais a compreensão do documento.

O PDDU 2004 continha 179 artigos e 91 anexos. Os primeiros 67 artigos e 42 anexos tratavam do diagnóstico inicial da cidade, dificultando uma visão de conjunto de proposições de instrumentos de gestão e apresentando, ao mesmo tempo, uma abordagem ampla e fragmentada da realidade urbana de Salvador.

Além disso, o plano apresentava ainda alguns problemas conceituais quanto a questões urbanísticas e não definia de forma objetiva as prioridades de investimento. Quanto aos instrumentos de gestão, muito embora estivessem presentes, a participação dos cidadãos nos processos decisórios relativos à política urbana – audiências públicas, plebiscitos, referendos, projetos de lei de iniciativa popular, obrigatoriedade de implementação do orçamento participativo –, não estabelecia como estes seriam aplicados (BRANCO, 2005; FERNANDES e VIVEIROS, 2005; TORREÃO FERREIRA e ARAÚJO, 2005).

Diante das críticas assinaladas e cumprindo promessa de campanha, o executivo municipal deu início ao processo de revisão do PDDU 2004.

O PODER LOCAL E O PROCESSO DE REVISÃO DO PDDU 2004

A revisão do plano, iniciada logo após o começo do primeiro mandato do governo do prefeito João Henrique Carneiro, declarava como objetivo a avaliação da lei de 2004 e, através de um “processo efetivamente participativo”, a proposição de meios para a superação das desigualdades econômicas e sociais e o equilíbrio ambiental na capital baiana, considerando que

embora não se pretenda invalidar o investimento realizado pelo Município na elaboração do Plano Diretor nos últimos anos, é compromisso da atual Administração promover ampla discussão acerca da Política Urbana municipal, num movimento de exercício da cidadania baseado num processo efetivamente participativo. Pretende-se, desta maneira, definir caminhos que favoreçam a superação dos desníveis sociais e econômicos que caracterizam a realidade local, assegurar equilíbrio ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população, promovendo as alterações e complementações na lei do Plano Diretor, que se façam necessárias (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU – Salvador – Processo de Discussão).

Vale notar que desde o início o governo do prefeito João Henrique Carneiro teve o cuidado de não invalidar ou desqualificar a lei aprovada na gestão de seu antecessor, reconhecendo, pelo contrário, os esforços empreendidos na elaboração do PDDU 2004. Tal posicionamento pode ter sido decorrente do fato de que muitos técnicos do quadro da prefeitura que participaram do processo anterior estariam envolvidos nessa nova etapa da discussão, ou, ainda, devido a compromissos políticos assumidos junto a grupos econômicos atuantes na capital baiana, tendo em vista que a aliança política que levou à vitória de João Henrique Carneiro não estava formada apenas pela esquerda tradicional da cidade, contando também com a presença de diversos partidos considerados conservadores em sua base.

Assim, a proposta do executivo não visava à elaboração de uma nova lei. Esta necessidade surgiu como conseqüência do processo de discussão desencadeado no qual a visão predominante foi de que o PDDU/2004 não atendia as pré-condições estabelecidas pelo Estatuto da Cidade quanto à participação da sociedade e ao desenvolvimento sustentável, nem positivava o acesso de todos os cidadãos à cidade.

A coordenação da revisão do plano ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (Seplam) que, por sua vez, constituiu a Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Coplan) como órgão encarregado das tarefas executivas. Para dirigir a Seplam foi escolhido o arquiteto e professor aposentado da Faculdade de Arquitetura da UFBA (FAU-UFBA), Itamar Batista. O secretário Itamar Batista¹⁹ permaneceu na função até setembro de 2006, quando foi substituído pela subsecretária e funcionária de carreira da prefeitura arquiteta Kátia Carmelo. Para a Coplan foi escolhido como coordenador o arquiteto Fernando Teixeira.

Conforme metodologia estabelecida pela Coplan, a discussão do PDDU 2004 ocorreria em várias etapas, por meio de atividades preparatórias, de formulação e estruturantes (figura 1), a partir das quais seria elaborada uma nova minuta do plano, que seria levada outra vez à discussão dos diversos atores identificados para participar do processo, como coordenações das administrações regionais, representantes das organizações de moradores das Regiões Administrativas (RAS), entidades da sociedade civil, empresários e lideranças partidárias. A última etapa se constituiria do processo de elaboração do projeto de lei para posterior encaminhamento ao legislativo.

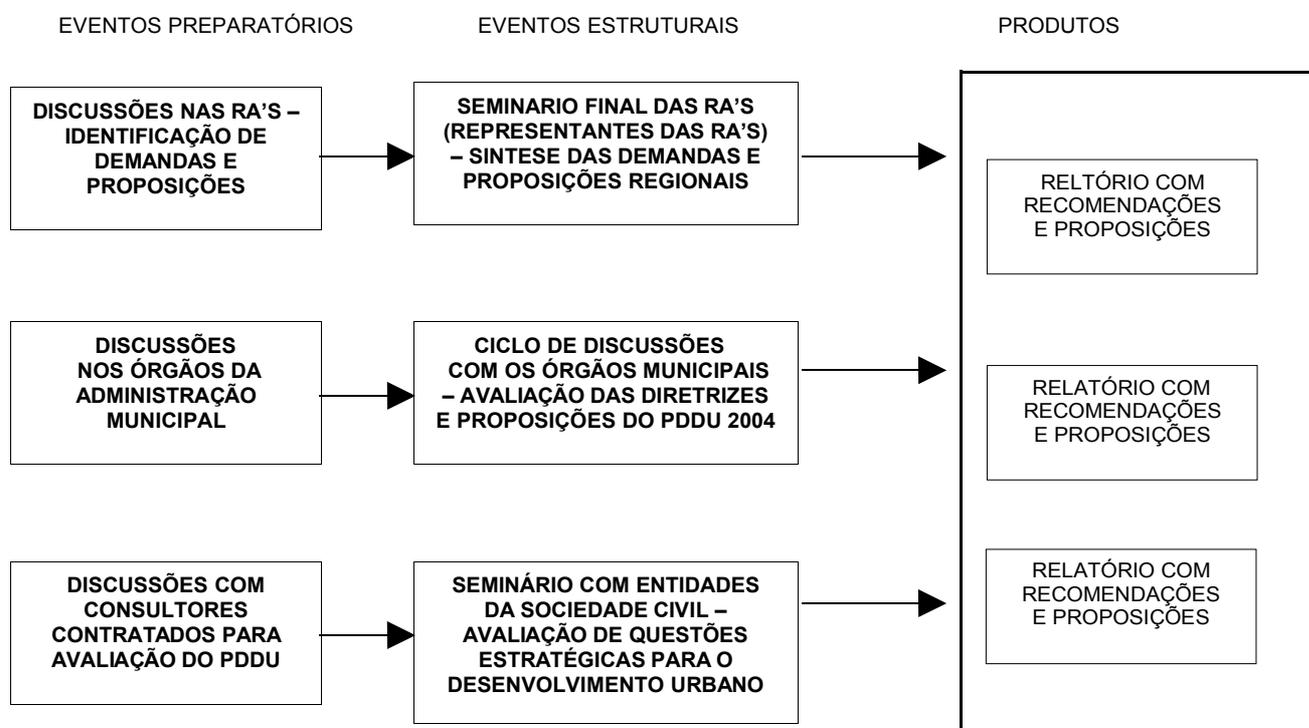
Os debates nas Regiões Administrativas (RAs) culminaram com a realização de uma reunião geral em cada RA, a exceção do Centro e da Barra que realizaram uma reunião conjunta. Ao todo, ocorreram 16 reuniões entre os meses de junho e julho de 2005, em que os técnicos da prefeitura apresentavam a

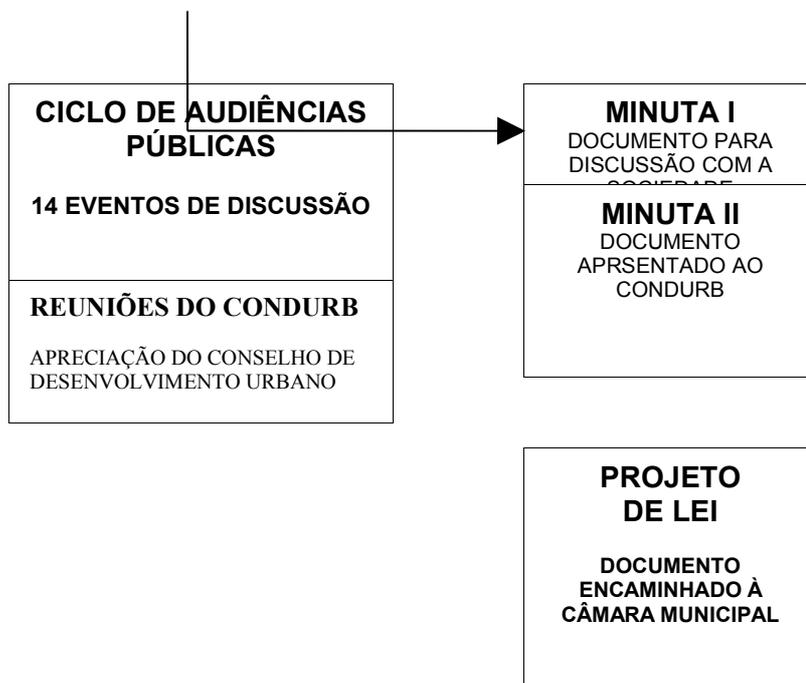
¹⁹ O secretário Itamar Batista pediu exoneração do cargo, alegando questões pessoais. A substituição deste pela arquiteta Kátia Carmelo gerou muita polêmica, pois a mesma, enquanto coordenadora da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo (Sucon), havia autorizado a derrubada do Terreiro de Candomblé “Oyá Onipó Neto”.

proposta de discussão do PDDU e recolhiam as sugestões e demandas das diversas áreas. Participaram dessa etapa 789 pessoas (Quadro 1). As três reuniões que contaram com maior número de participantes foram respectivamente àquelas realizadas na RA VIII - Pituba, com 93 pessoas, na RA X em Itapuã, com 91 pessoas, e na RA IX Boca do Rio, com 81 pessoas. A reunião que contou com menor número de participantes foi a que se realizou na Ilha de Bom Jesus dos Passos, contemplando a RA XVIII que corresponde às ilhas do Município. Cabe ressaltar que as ilhas localizadas no município de Salvador haviam sido “esquecidas” na discussão estabelecida quando da formulação do PDDU 2004.

Figura 1

ORGANOGRAMA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI PDDU 2007





Fonte: PMS/Seplam/Coplam

O maior número de participantes nas RAs Pituba, Itapuã e Boca do Rio se deve ao fato dessas regiões contarem com grupos mobilizados em função de questões atuais que interferem na vida de seus moradores, como a ação da Associação dos Comerciantes e Proprietários de Caminho das Árvores, na Pituba, presentes em boa parte dos eventos relacionados ao PDDU em razão da ampliação do comércio na área. Na Boca do Rio, o movimento social que articula organizações comunitárias, grupos culturais e organizações ambientalistas vem debatendo a questão da preservação ambiental e cultural da área, cada vez mais ameaçada, tendo como foco de atuação a luta contra a construção de emissário submarino na Praia dos Artistas. O movimento social de Itapuã²⁰ é atuante na defesa das dunas e da Lagoa do Abaeté, assim como é defensor da qualidade de vida da população da área e de toda a cidade de Salvador.

O baixo número de participantes no conjunto das reuniões demonstra que houve dificuldade de mobilização da população. O calendário das reuniões foi divulgado apenas pela mídia e coordenações da RA, sem maiores investimentos da prefeitura na mobilização dos diversos setores sociais presentes na cidade. Não foram promovidas atividades orientadas para preparar a população para o debate de um tema complexo como é o desenvolvimento urbano. Dessa forma, em boa medida, o público participante ficou restrito às lideranças das organizações articuladas pelas administrações regionais, com essa fase do processo ficando quase que exclusivamente dirigida às organizações de moradores, sem presenças significativas de empresários e de partidos políticos.

²⁰ Entre as organizações mais ativas do bairro de Itapuã destacam-se as ONGs Joguelimpo, a Organização de Amigos e Apoiadores da Comunidade de Nova Brasília (OACNOBI) e o Grupo Ecológico Nativos de Itapuã.

Quadro I

Cronograma das reuniões de levantamento de demandas relativas à revisão do PDDU/2004 realizadas entre os meses de junho e julho nas RAs de Salvador

REGIÃO ADMINISTRATIVA	LOCAL DAS REUNIÕES	DATA E HORÁRIO	NÚMERO DE PARTICIPANTES
RA I – CENTRO E RA VI – BARRA	Casa d'Itália – Centro	16/6/2005 – Quinta-feira 19:00 às 22:30	31
RA V – BROTAS	Auditório do Hospital Aristides Maltez – Brotas	17/6/2005 – Sexta-feira 19:00 às 22:00	53
RA XIV – CAJAZEIRAS	Colégio Estadual Leonor Calmon – Cajazeiras	18/6/2005 – Sábado 15:00 às 18:00	41
RA IV – LIBERDADE	Auditório da Igreja Cosme e Damião – Liberdade	20/6/2005 – Segunda-feira 19:00 às 22:00	47
RA III – SÃO CAETANO	Colégio Estadual Manuel Barreto – Campinas	30/6/2005 – Quinta-feira 19:00 às 22:00	43
RA IX – BOCA DO RIO	Auditório da UNEB/ PROEX – Boca do Rio	4/7/2005 – Segunda-feira 19:00 às 22:30	81
RA VIII – PITUBA	Auditório do CAPS – Pituba	5/7/2005 – Terça-feira 19:00 às 22:00	93
RA XII – TANCREDO NEVES	Colégio Estadual Helena Magalhães – Tancredo Neves	7/7/2005 – Quinta-feira 19:00 às 22:00	43
RA XIII – PAU DA LIMA	Auditório do Colégio Estadual David Mendes	8/7/2005 – Sexta-feira 19:00 às 22:00	42
RA II – ITAPAGIPE	SESI – Itapagipe	11/7/2005 – Segunda-feira 19:00 às 22:00	68
RA XVII – SUBÚRBIOS FERROVIÁRIOS	Esporte Clube Periperi – Periperi	12/7/2005 – Terça-feira 19:00 às 22:00	35
RA VII – RIO VERMELHO	Faculdade São Camilo – Amaralina	14/7/2005 – Quinta-feira 19:00 às 22:00	30
RA XVIII – ILHAS	Sede da RA – Ilha do Bom Jesus dos Passos	16/7/2005 – Sábado 09:30 às 12:30	27
RA X – ITAPUÃ	Escola Estadual Gov. Lomanto Junior – Itapuã	18/7/2005 – Segunda-feira 19:00 às 22:00	91
RA XVI – VALÉRIA	Escola Municipal Alexandrina Santos – Pirajá	19/7/2005 – Terça-feira 19:00 às 22:00	30
RA XI – CABULA	Centro Social Urbano – Pernambuco	25/7/2005 – Segunda-feira 19:00 às 22:00	34
TOTAL			789

Fonte: Seplam/PMS – Discussões do PDDU nas Regiões Administrativas de Salvador – Relatório – Agosto de 2005.

Conforme previsto, o passo seguinte foi a realização de um seminário temático reunindo representações das RAs. Tal seminário aconteceu no dia 1º de setembro de 2005 e, em sua conclusão, consolidou e reafirmou as propostas oriundas das regiões administrativas da cidade (Seplam. Relatório da discussão do PDDU – Seminário final das Regiões Administrativas, 2005).

Concomitantemente ao processo de escuta dos bairros, ocorreram debates internos nos órgãos da administração pública municipal. Técnicos com reconhecida competência em suas respectivas áreas de atuação foram contratados para colaborar no processo de reflexão e formulação de diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano de Salvador. Assim, um escritório de São Paulo foi contratado e mobilizou grupos ligados à moradia para propor a nova política de habitação de interesse social (HIS). Um professor da UFBA, com longa trajetória no movimento ambientalista, foi convidado para colaborar na elaboração da política de saneamento básico, enquanto outro, da Faculdade de Economia, foi contratado para contribuir nas discussões sob as perspectivas de desenvolvimento econômico para a capital baiana.

A Sempre desenvolveu um processo de discussão e elaboração da Estratégia Econômica de Salvador ainda em 2005, cuja discussão pública foi assessorada pelo Instituto Miguel Calmon e pela UFBA, com apoio financeiro do Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal. O documento final foi apreciado por empresários, políticos, técnicos e trabalhadores no Fórum de Economia de Salvador, realizado em 15 de dezembro do mesmo ano.

Na Superintendência de Meio Ambiente (SMA), um grupo de trabalho (GT) foi criado a partir de uma proposta do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam). Instituído pela Portaria 28/2005, da SMA, o GT ambiental foi composto por: 1) representantes de órgãos públicos, como a própria SMA, a Superintendência de Parques e Jardins, a Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo (Sucom), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), pela Superintendência Florestal e Unidades de Conservação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (SEMARH); 2) por vereadores; 3) pela Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa da Bahia; 4) por representante do Ministério Público; 5) por entidades universitárias como a UCSal, a UFBA e a Universidade Estadual da Bahia (Uneb); 6) por entidades profissionais como IAB, Ordem dos Advogados do Brasil seccional Bahia (OAB-BA) e Crea-BA; 7) por organizações empresariais tais como a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscom); 8) por duas entidades ambientalistas, a Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (Apedema) e a Ligambiente; e, por fim, 9) pela Federação de Associações de Bairros de Salvador (Fabs) e o Fórum de Entidades do Subúrbio, representando os movimentos comunitários.

O Grupo de Trabalho elaborou um relatório contendo propostas para a revisão do PDDU/2004, com ênfase nas diretrizes e proposições da Política Ambiental e no Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural de Salvador (Savam). O relatório ressalta a importância da questão ambiental para o desenvolvimento de Salvador, com o GT apontando propostas em que são valorizadas a preservação e recuperação ambiental das áreas verde e da orla da capital, em consonância com o resultado dos debates nas Regiões Administrativas

(SMA/PMS. Relatório das atividades desenvolvidas pelo grupo de estudos sobre os aspectos ambientais do PDDU, 2005).

Em paralelo aos debates que vinham ocorrendo tanto junto das RAs quanto nos órgãos de administração municipal, a Prefeitura de Salvador contratou três equipes de arquitetos independentes para avaliar o plano. O resultado do trabalho das equipes foi apresentado no Seminário de Avaliação do Plano Diretor com a Sociedade Civil, realizado no Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico da SMEC – CAPS, na Pituba, em 24 de outubro de 2005. Os participantes desse evento reafirmaram a necessidade de elaboração de um novo projeto de lei.

A prefeitura levou basicamente um ano para elaborar a primeira minuta do novo projeto de lei do PDDU de Salvador. A primeira audiência pública de discussão do documento ocorreu em 07 de outubro de 2006, enquanto a última (14ª) foi realizada em 03 de fevereiro de 2007 (Quadro 2). Desta vez, as audiências não seguiram a lógica da divisão espacial das administrações regionais. A prefeitura não informou quais foram os critérios adotados para a escolha dos locais de realização das sessões públicas de debate da referida minuta.

As datas e locais das audiências públicas foram divulgadas pela imprensa e através de *outdoors*. Novamente as audiências ocorreram sem um trabalho prévio de formação e de informação da população de Salvador. A divulgação da minuta da lei, objeto da discussão, e do cronograma de atividades foi feito pela *Internet*, na página da Seplam, gerando críticas, de um lado, pelo baixo acesso da maioria da população à *Internet* e, de outro, pelo tamanho do arquivo, dificultando o seu *download*.

Quadro 2

Audiências Públicas do PDDU

Data	Local
07/10/2006	Auditório do Ministério Público do Estado da Bahia – Nazaré
11/10/2006	Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico da SMEC (CAPS) – Pituba
21/10/2006	Auditório da Reitoria da UFBA – Canela
25/10/2006	Empreendimento Educacional Cidade-Mãe – Itapagipe
28/10/2006	Administração Regional do Subúrbio Ferroviário (AR XVII) – Periperi
01/11/2006	Teatro Salesiano – Nazaré
06/11/2006	Centro Comunitário de Paramana – Ilha dos Frades
06/11/2006	Administração Regional Ilhas (AR XVII) – Ilha de Bom Jesus dos Passos
09/11/2006	Associação de Pais e Alunos da Praia Grande – Ilha de Maré
14/11/2009	Centro de Formação Amarante – São Gonçalo do Retiro
23/01/2007	Instituto Municipal de Educação Prof. José Arapiraca (IMEJA) – Boca do Rio
27/01/2007	Escola Estadual Leonor Calmon – Cajazeiras
30/01/2007	Colégio Estadual Lomanto Jr. – Itapuã
03/02/2007	Igreja Assembléia de Deus – Barro Duro (CEASA)

Fonte: PMS/Seplam/Coplan

A metodologia de realização das audiências continuou tendo uma linguagem considerada pelos participantes como excessivamente técnica e, portanto, de pouco acesso à maioria dos presentes. Além disso, alguns grupos monopolizavam a palavra nesses eventos, tornando-os cansativos e desestimulantes para os demais²¹.

Respondendo às muitas críticas relativas à falta de informação sobre o conteúdo do plano, a prefeitura elaborou uma cartilha que, pretensamente, deveria

²¹ Conforme as entrevistas realizadas.

esclarecer a população sobre o que se estava discutindo. Entretanto, não se sabe se pela pressa ou pela falta de interesse em ampliar o debate, o resultado foi uma cartilha centrada na explicação do que vem a ser um plano diretor de desenvolvimento urbano, e não nas principais questões do debate em Salvador – como necessário e desejado pela população.

Um elemento importante a considerar é que a prefeitura não divulgou as atas nem as listas de presença das audiências. Informações dos entrevistados indicam que houve redução na participação e que as audiências começavam invariavelmente com críticas à falta de informações e ao conteúdo da lei, que não correspondiam às demandas e proposições apresentadas nos eventos anteriores. Diante desse quadro, muitos movimentos deixaram de dar atenção ao processo de debate do PDDU e voltaram sua ação para o cotidiano²².

A estratégia desenvolvida pela prefeitura para a revisão do PDDU foi alvo de críticas do movimento social, das entidades profissionais e do Ministério Público. Essas críticas responsabilizam a prefeitura pela reduzida participação popular na discussão do Plano, considerando que: i) faltou um trabalho prévio de informação e formação para participação; ii) não houve maior investimento na divulgação do teor do plano – ou seja, faltaram informações esclarecedoras de forma a capacitar a população para o debate com o poder público; iii) o conteúdo do novo projeto de lei seguiu na perspectiva de transformar Salvador em um pólo turístico e de serviços, sem apontar diretrizes objetivas para a diminuição das desigualdades sociais na capital baiana.

²² Conforme informação obtida nas entrevistas com representantes dos movimentos sociais de Salvador.

Como resultado das críticas, uma nova minuta de projeto de lei foi elaborada e encaminhada para discussão no Conselho Municipal de Desenvolvimento Social (Condurb), sendo apreciada por este em três oportunidades: 07 de março, 16 de abril e 14 de maio – as duas últimas em sessões extraordinárias convocadas pelo prefeito. Em relatório apresentado pela Seplam/Coplan, a prefeitura argumenta que “a partir do pronunciamento dos conselheiros foi elaborada a versão final do projeto de lei” encaminhado à Câmara Municipal de Salvador em agosto de 2007.

Organizações da sociedade civil, como entidades profissionais e movimentos sociais, continuaram questionando a legitimidade do processo de discussão, marcado pela baixa participação e pelo fato de que o conteúdo do projeto, em questões essenciais, continuava a contradizer o que havia sido proposto e referendado nas diversas rodadas públicas de discussão. As organizações argumentavam ainda que o projeto de lei elaborado pelo executivo não contemplava o debate que havia ocorrido no Condurb nem as deliberações deste, que se manifestou contrário ao aumento de gabarito de edificações no centro histórico e na orla de Salvador bem como à liberação da ocupação imobiliária na faixa de solo compreendida entre a orla e a Paralela, considerada como a última fronteira urbana de Salvador.

Outro fator que marcou o debate do PPDU em 2007 foi a proximidade do processo eleitoral a realizar-se em 2008. O prefeito João Henrique Carneiro mais uma vez muda de partido, saindo do PDT e passando a compor os quadros do PMDB, partido atualmente hegemônico por uma liderança herdeira da tradição autoritária que marca a elite política da Bahia, como visto em capítulo anterior. A

justificativa para a mudança foi a possibilidade de ampliar a arrecadação municipal por meio de repasses federais com o apoio do ministro da Integração Nacional, Gedel Vieira Lima, líder do PMDB no estado da Bahia.

A mudança de partido do prefeito levou ao rompimento da coligação que o havia eleito, à saída do PSDB do governo municipal que, por sua vez, implicou na exoneração de dois secretários e um rearranjo político do executivo. Com essa reorganização institucional cresceu a presença do PT no governo municipal, com a ampliação do número de secretários ligados a esse partido saindo do patamar de duas para quatro secretarias. O PMDB também amplia seu espaço, ficando com cinco pastas no governo. O PCdoB permanece aliado até o lançamento da pré-candidatura à prefeitura de Salvador da vereadora Olívia Santana, quando o prefeito solicita os cargos do partido – que então contava com uma pasta, a Secretaria de Educação –, além de cargos no segundo e terceiro escalão, sobre os quais não se dispõem de dados concretos.

O PT se manteve em posição dúbia, com parte do partido propondo o rompimento com o prefeito João Henrique, fortalecendo assim um determinado grupo e um nome do partido para as eleições que se aproximavam, enquanto outro, que foi preponderante, defendia a permanência no governo. Assim, parte do partido estava com os movimentos e criticava o plano, enquanto outra parcela ficou omissa até muito perto da votação, quando assumiu uma posição contrária ao projeto de lei PDDU 2007. O PT só rompeu oficialmente com o governo de João Henrique em abril de 2008, quando se consolidou a perspectiva de candidatura própria para o executivo municipal nas eleições desse mesmo ano.

O PV, partido que não tem representação na Câmara Municipal, mas cujo representante ocupava o cargo de Superintendente do Meio Ambiente, mesmo com todo o peso das medidas anti-ambientalistas, ficou no governo também até após a votação do PDDU.

Com o projeto de lei para apreciação na Câmara Municipal de Salvador, o PSDB começou a questionar a proposta de projeto de lei elaborada pelo executivo. O PCdoB assim que deixou o governo também começou a criticar o projeto do PDDU apresentado pelo executivo municipal. No que é seguido, em meados de 2007, pelo PT e PSB. Cabe destacar que, nesse momento, segundo semestre de 2007, o PSDB tinha como certo a candidatura própria para a prefeitura municipal e o PCdoB trabalhava o nome de uma vereadora de seus quadros para o cargo executivo municipal. A oposição, formada basicamente pelos Democratas (DEM) e por pequenos partidos afinados com este, manteve inicialmente uma posição de questionamento à proposta encaminhada pelo executivo municipal de Salvador.

Em meio às muitas críticas de partidos políticos, da imprensa, dos movimentos sociais, do Ministério Público e de ações promovidas por estes, a Câmara Municipal de Salvador convocou uma série de 15 audiências públicas para debater o Projeto de Lei 216/07 - PDDU (Quadro 3). No entanto, as sessões ocorridas na sede do legislativo municipal, entre os dias 06 de novembro e 15 de dezembro, não avançaram no sentido de ampliar o debate sobre o desenvolvimento urbano de Salvador.

A falta de publicização do plano continuou uma marca evidente das iniciativas do poder público municipal. As sessões foram divulgadas apenas no sítio eletrônico da Câmara e na imprensa local.

Questionando a Casa, na primeira audiência pública sobre o PDDU na CMS, um ativista comunitário de Itapagipe perguntou ao presidente do legislativo, se, na medida em que “O PDDU é um projeto que mexe com todos os segmentos da sociedade, há possibilidade de fazer um projeto de resolução para que o PDDU fosse regionalizado nos debates e audiências de forma itinerante?” (Ata da primeira audiência pública).

Ao que o presidente da Câmara Municipal de Salvador, vereador Valdenor Cardoso, do PTC, responde

os debates são no plenário da Câmara por ser um local de fácil acesso, um ponto central, com o Terminal da França, Terminal da Barroquinha, Lapa, por muitas pessoas não terem condições de pagar transporte... vamos colocar em todas as ARs telões... havendo comunicação da população com os debatedores...(Ata da primeira audiência)

Quadro 3

Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Salvador para discutir o Projeto de Lei 216/07 – PDDU

NÚMERO DE ORDEM	DATA	TEMÁTICA
Primeira	06 de novembro de 2007	Apresentação e discussão geral do Projeto de Lei
Segunda	08 de novembro de 2007	Apresentação e discussão geral do Projeto de Lei
Terceira	10 de novembro de 2007	RA's VI, VII, VIII, IX e X
Quarta	13 de novembro de 2007	Prestação de serviços e geração de renda
Quinta	20 de novembro de 2007	Transportes e serviços públicos

Sexta	23 de novembro de 2007	RAs XV e XVI – Pirajá, Valéria e Ipitanga
Sétima	24 de novembro de 2007	RAs I, II, III, IV e V, Centro, Itapagipe, São Caetano, Brotas e Liberdade.
Oitava	27 de novembro de 2007	Moradia
Nova	29 de novembro de 2007	Gestão pública
Décima	01 de dezembro de 2007	RAs XI, XII e XIII
Décima primeira	06 de dezembro de 2007	Saúde e saneamento
Décima segunda	11 de dezembro de 2007	Esporte, cultura e lazer
Décima terceira	12 de dezembro de 2007	Público alvo: empresários
Décima quarta	13 de dezembro de 2007	Cajazeiras na fronteira com o município de Simões Filho
Décima quinta	15 de dezembro de 2007	Subúrbio Ferroviário e Ilhas de Salvador

Fonte: Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Salvador

Quadro elaborado pela autora a partir das listas de presença das 15 audiências públicas realizadas e disponibilizadas pela Câmara Municipal de Salvador.

O argumento do presidente da Câmara Municipal de Salvador para o não investimento em divulgação das audiências públicas foi a economia de recursos. Durante as sessões, o presidente de Câmara chegou a anunciar à Casa que, com essa medida, estava economizando cerca de R\$ 3 milhões. Segundo ele, tais recursos economizados seriam devolvidos pela CMS aos cofres da prefeitura.

Diante da falta de uma divulgação ampla e que possibilitasse ao cidadão comum saber o que se estava discutindo, do fracassado processo de mobilização promovido pela prefeitura, da falta de respeito às demandas e decisões coletivas, de um provável boicote de parte de alguns partidos, da possível omissão de outros e da descrença de que aquele espaço de debates chegasse verdadeiramente a se constituir em um âmbito de diálogo, explicitação de conflitos e de negociação de um projeto de cidade, o resultado foi um esvaziamento das audiências não apenas de público, mas, também, de conteúdo.

Com base na análise dos dados sistematizados das 15 audiências (Quadro 4), pode-se observar que a participação foi declinando a cada sessão. Em

apenas duas audiências, a primeira e a terceira, foi registrado um público superior a 100 pessoas. As sessões 12^a, 13^a e 14^a tiveram pouco mais de duas dezenas de participantes. A maioria desses participantes era representante do movimento de bairros. Mas até esse movimento teve, em muitas audiências, um número de participantes inferior ao de estudantes, funcionários públicos ou de alguns que não declararam sua filiação, uma vez que alunos de direito urbanístico de uma faculdade particular de Salvador tiveram presença significativa nas primeiras sessões. Os alunos estavam ali em função de uma tarefa escolar.

Quadro 4

Número e perfil dos participantes das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Salvador

Categoria	Audiência pública – Câmara Municipal de Salvador														
	1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	5ª.	6ª.	7ª.	8ª.	9ª.	10ª.	11ª.	12ª.	13ª.	14ª.	15ª.
Associações de moradores e centros comunitários	11	16	31	15	9	11	21	8	3	23	11	8	6	5	33
Empresários e proprietários	2	-	4	-	-	-	-	-	2	-	-	-	7	-	-
ONGs diversas	3	2	2	-	1	1	2	1	2	-	2	2	2	1	3
Instituições religiosas	5	2	3	3	1	2	1	1	-	2	-	1	-	-	-
Estudantes, professores e pesquisadores	19	18	22	5	3	2	-	12	11	5	2	-	-	-	-
Organizações esportivas	-	4	1	1	-	5	3	-	-	2	-	1	-	-	-
Movimentos de moradia	-	1	-	-	2	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-
Movimentos de transporte	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Movimento negro	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Movimento de mulheres	-	-	3	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Movimento sindical	1	-	3	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Sindicato patronal	-	3	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Entidades de classe	5	1	3	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Convidados	2	1	1	6	-	-	1	3	1	18	7	6	1	6	1
Assessores de vereadores	7	6	-	3	7	3	1	3	1	2	3	-	1	-	3
Assessores de deputados	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcionários públicos municipais	3	2	11	5	10	20	12	4	7	20	5	3	-	10	11
Funcionários públicos estaduais	4	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	1
Funcionários da CMS	18	4	1	1	-	2	1	1	1	-	2	2	-	-	-
Partidos políticos	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Imprensa	-	-	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diversos	-	3	12	4	1	3	2	1	2	3	5	1	4	2	3
Não declarados	40	4	39	3	17	16	9	8	4	10	1	1	5	1	2
Total	121	67	139	51	57	65	54	62	34	89	40	25	26	26	57

Fonte: listas de presença das audiências fornecidas pela Câmara Municipal de Salvador

Outro público numericamente importante foi o de funcionários públicos, provavelmente a trabalho, como coordenadores de alguma RA ou como membros de alguma secretaria. Também os assessores de vereadores estiveram em número significativo. Pelo menos em um caso foi possível constatar através da leitura das atas que uma pessoa que se identificou como liderança comunitária é também assessor de um determinado vereador. É provável que existam outras situações similares, tendo em vista que é prática comum contratar lideranças comunitárias como assessores de gabinete de vereadores. Também é possível que tenha ocorrido a ocorrência de “duplas identidades”, de ativistas comunitários que são funcionários públicos.

Nota-se ainda uma baixa presença de representantes dos movimentos sociais considerados mais expressivos de Salvador. Mesmo o movimento de moradia, de importância histórica na formação da cidade e tido como um dos mais relevantes interlocutores quando se discute o seu destino, só esteve presente no dia em que a questão da habitação foi abordada. Ademais, nessa mesma audiência, apenas duas das quatro maiores expressões deste movimento na capital estavam presentes: a União do Movimento Popular (UMP), representada por dois de seus integrantes, e o Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT)²³. O Movimento do Passe Livre (MPL), que surgiu a partir da “Revolta do Buzu”, em 2001, não participou sequer da sessão que discutiu a questão do transporte, na mesma sessão (5ª.) que, por sua vez, contou com um número expressivo de vereadores.

²³ Os outros dois movimentos com alguma expressão na cidade são o Movimento Nacional de Luta por Moradia e o Movimento de Sem Teto de Salvador.

Os grupos de mulheres, do movimento negro e as organizações ambientalistas tiveram uma participação aquém da sua atuação na cidade de Salvador. Também estiveram ausentes dos debates as diversas organizações de base religiosa.

Em todas as atas das 15 audiências realizadas pela Câmara Municipal há registro da preocupação com a ausência da população no debate, tanto por parte do público presente como dos vereadores. Para ilustrar esse descontentamento, o vereador José Carlos Fernandes, na primeira audiência pública, salientou que “vê com tristeza a sala vazia para uma cidade de 3 milhões de habitantes” (Ata da primeira Audiência Pública, realizada em 06 de novembro de 2007), enquanto uma liderança comunitária do Calafate alega que

é uma vergonha se dizer que essa Casa está votando o PDDU. As cadeiras estão vazias... Cadê a participação popular? Somos líderes comunitários e temos vergonha disso! O prefeito tem que rever o PDDU, basta o Orçamento Participativo (Ata décima quinta Audiência Pública, realizada em 15 de dezembro de 2007).

O esvaziamento das sessões promovidas pela Câmara foi amplamente divulgado pela imprensa local, assim como a precariedade do debate – como ilustra o trecho do material que segue

O primeiro a usar o microfone foi Manoel Conrado, que se apresentou como presidente do Instituto Terra Virgem com sede na Boca do Rio. O morador chamou de sonolenta a metodologia escolhida pela Câmara para discutir o PDDU. “Os vereadores fingem que explicam e a gente finge que entende...”. Para ele, o objetivo do debate não foi atingido e por isso fez um apelo para que o documento não fosse votado este ano (A Tarde, 01/12/2007).

O vereador José Carlos Fernandes, do PSDB, presidente da Comissão de Planejamento e Meio Ambiente, tentou ampliar o debate com a apresentação de uma proposta de discussão e plano de mídia prevendo a divulgação e realização de 18 audiências públicas descentralizadas. A proposta sequer foi considerada pela Casa, com o argumento de que a aprovação da realização das audiências teve o apoio de 32 vereadores, sendo, portanto, matéria vencida.

A representação dos partidos políticos nas audiências ficou restrita aos vereadores. Em apenas uma audiência (a 5ª) observa-se o registro da presença de um representante partidário sem mandato eletivo, filiado ao PCdoB. Levantamento feito a partir da confirmação das presenças nas atas das audiências indica que, dos 41 vereadores, nove²⁴ não estiveram em nenhuma das audiências realizadas pela Casa Legislativa. A sessão que contou com maior número de edis foi a que discutiu a questão dos transportes e serviços públicos (Quadro 5). As duas últimas sessões contaram, respectivamente, com dois e três vereadores. Apenas oito edis estiveram presentes em oito ou mais sessões. Cabe notar que, destes, cinco eram da base do governo sendo, portanto, favoráveis ao projeto. O líder do governo na Câmara, vereador Sandoval Guimarães, foi um dos que esteve presente em todas as sessões. Os vereadores dos partidos de esquerda tiveram presença reduzida.

A reduzida participação dos vereadores suscitou questionamentos, como o de uma liderança da Central de Mobilização dos Moradores de Nova Constituinte, que falou sobre a importância da “presença dos edis para que nos expliquem o PDDU que não entendemos. Onde estão os representantes do Subúrbio?” (Ata da 15ª Audiência Pública, realizada em 15/12/2007). Uma outra liderança comunitária representante da Associação de Moradores de Jardim Verde, reforçou os questionamentos ao dizer que os vereadores “... só lembram do povo quando vão

²⁴ As atas das audiências não registraram a presença dos seguintes vereadores: Adriano Meireles (PSC), Agenor Gordilho (DEM), Ariane Carla (PTB), Eudorico Alves Batista (PRP), Everaldo Augusto (PCdoB), Isnard Araújo (PL), Jairo Dórea (PMDB), Paulo Câmara (PSDB) e Tia Eron (DEM).

pedir voto? Nesse país democrático, não existe democracia, nem o Presidente da Câmara está aqui presente...” (Ata da 14ª Audiência Pública, realizada em 13/12/2007).

Quadro 5

Participação dos Vereadores nas Audiências Públicas do PDDU 2007 na Câmara Municipal de Salvador

VEREADORES	PARTID	1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	5ª.	6ª.	7ª.	8ª.	9ª.	10ª.	11ª.	12ª.	13ª.	14ª.	15ª.	TOTAL
O																	
Aladilce Souza	PcdoB	X	X	-	X	X	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	06
Alan Sanches	PMDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	01
Alfredo Mangueira	PMDB	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	05
Antonio Carlos Bomba	PRP	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	02
Antonio Lima	DEM	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	02
Atanázio Julio	PMDB	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Beto Gabam	PRP	X	-	X	X	X	X	-	X	X	X	-	X	-	-	-	09
Carlos Alberto Batista Neves	PMDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	01
Celso Cotrin	PSB	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-	-	10
Cristovão Ferreira Junior	PDT	-	-	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	X	-	-	03
Décio Santana	PSDB	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Erivelton Santana	PSC	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Everaldo Bispo	PMDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	01
Gilberto José	PDT	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	02
Giovani Barreto	PT	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	03
Jorge Jambeiro	PSDB	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	02
José Carlos Fernandes	PSDB	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	13
Laudelino Conceição	PSB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	01
Marlene Souza	PRTB	-	X	-	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	-	X	08
Odiosvaldo Vidas	PDT	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Olívia Santana	PCdoB	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	02
Orlando Pereira (Palhinha)	PSB	-	X	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	05
Paulo Magalhães Jr.	DEM	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	03
Pedrinho Pepe	PMDB	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X	-	-	-	-	09
Reginaldo Oliveira	PCdoB	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	03
Sandoval Guimarães	PMDB	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15
Sidelvan A. Nobrega	PRB	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	-	-	-	09

Continuação

VEREADORES	PARTID	1^a.	2^a.	3^a.	4^a.	5^a.	6^a.	7^a.	8^a.	9^a.	10^a.	11^a.	12^a.	13^a.	14^a.	15^a.	TOTAL
	O																
Silvoney Salles	PMDB	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-	03
Téo Senna	PTC	-	X	-	X	X	X	-	-	X	X	X	-	-	-	-	06
Vânia Galvão	PT	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	03
Valdenor Cardoso	PTC	X	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	05
Virgílio Pacheco	PPS	X	X	X	X	-	-	-	X	-	-	X	X	X	-	-	08
Total por audiência		15	16	10	11	19	07	05	07	10	07	11	15	08	02	03	

Fonte: Atas das audiências públicas

Quadro elaborado pela autora a partir da indicação das Atas das audiências públicas.

De acordo com o presidente da Casa, as audiências convocadas pelo legislativo tinham como objetivo escutar a população e debater propostas que poderiam transformar-se em emendas a serem encaminhadas pelo legislativo municipal. O prazo para apresentação das emendas populares seguiria até o dia 07 de dezembro; a partir dessa data seria necessária a articulação com algum vereador para que este se encarregasse da apresentação de alguma proposta de emenda que ainda viesse da população.

O tom foi sempre de embate entre os vereadores da base aliada do governo e aqueles que, mesmo sendo da base aliada, estavam contrários à proposta. Alguns dos pronunciamentos solicitavam a retirada do projeto de pauta, como o do edil José Carlos Fernandes, que apontou para a necessidade de “decodificar a caixa preta para que as pessoas possam participar” (Ata da 1ª Audiência Pública, realizada no dia 06 de novembro de 2007) ou da vereadora Aladilce Souza, do PCdoB, que argumentou que “melhor seria retirar o projeto de lei (da pauta) e colocar na próxima gestão” (Ata da 5ª Audiência Pública, realizada em 20 de novembro de 2007). Sua ponderação recebeu reforço do vereador Celso Cotrin, do PSB, informando que havia fechado um acordo entre seis partidos com o intuito de “pedir ao prefeito para retirar esse projeto, já que ele está contaminado pela política sucessória” (Ata da 7ª Audiência Pública, realizada em 24 de novembro de 2007).

Outros pronunciamentos afirmavam sua posição a favor do PDDU, como a declaração do vereador e líder do governo na Câmara, Sandoval Guimarães, ao salientar que “hoje o PDDU já consegue chegar perto dos segmentos que compõem a sociedade soteropolitana. Esse atual é revisão do Plano aprovado em 2004 e traz

melhora técnica na proposição” (Ata da 13ª Audiência Pública, realizada em 12 de dezembro de 2007). Ou mesmo, de quem, como o vereador Carlos Alberto Batista Neves, do PMDB, não tinha “convicção de que seja um plano perfeito, ele tem omissões, erros, mas terá que ser aprovado” (sic) (Ata da 13ª Audiência Pública, realizada em 12 de dezembro de 2007)

Ao final das 15 audiências, o debate se concentrou no pedido de votação urgente urgentíssima, solicitado pelo prefeito. Novo embate entre as forças políticas, quando prevaleceu a vontade dos aliados do prefeito que, afinal, se constituíam em uma maioria considerável a partir da adesão do DEM ao referido plano, depois de um acordo estabelecido entre esse partido e o governo municipal, às vésperas da votação. Da reunião que selou o acordo, realizada em 21/12/2007, além dos vereadores, participou também o deputado federal e atual candidato à prefeitura de Salvador, Antonio Carlos Magalhães Neto (A Tarde 22/12/2007). Esse fato deixa patente, de um lado a continuidade do projeto político autoritário de ACM e, de outro, que as atuais oposição e situação não se diferenciam significativamente quando estão em jogo os interesses econômicos da elite baiana.

O projeto entrou na pauta de votação no que deveria ter sido o último dia do mandato legislativo de 2007, em regime de urgência solicitado pela presidência da Casa. A 97ª sessão ordinária começou no dia 26 de dezembro e foi seguida de cinco sessões extraordinárias que só terminaram na madrugada do dia 28 do mesmo mês. Até as 23 horas do dia 26 de dezembro, apenas três dos 347 artigos haviam sido discutidos (A Tarde, 27/12/2007).

Os partidos que se opunham ao PDDU ingressaram com um mandato de segurança na justiça na tentativa de impedir a votação. Conseguiram, para tanto, o apoio de organizações como o Movimento Sem Teto de Salvador, a Coordenação

Nacional das Associações de Moradores (Conam), o Sindicato dos Engenheiros, a Fabs, o IAB-BA e a Associação Baiana de Estudantes Secundaristas, todos eles em vigília defronte da Câmara Municipal de Salvador. A justiça não concedeu liminar e o processo de discussão seguiu. A votação começou com cinco horas de atraso. Protestos e empurrões marcaram o primeiro dia de votação do projeto de revisão do PDDU na Câmara Municipal. Manifestantes utilizaram abacaxis para representar as propostas do governo municipal. Em um primeiro momento só foi permitida a entrada dos seus simpatizantes. Quem era contra foi barrado por PMs, que agrediram os descontentes. “Vereadores bêbados de sono dormiram até mesmo dentro do plenário” (A Tarde, 29/12/2007).

O Prefeito, sua base e aliados deixaram evidente que fariam tudo para aprovar o projeto, mesmo sem a apreciação das mais de duas centenas de emendas²⁵. A Secretaria Kátia Carmelo foi autorizada a discutir e negociar as propostas com a presidência da Comissão de Constituição e Justiça, ocupada pelo vereador Silvoney Sales. No burburinho instalado havia ainda a denúncia de pressão por parte de duas empresas do setor imobiliário.

O vereador Alfredo Manguiera, do PMDB, foi recordista na apresentação de emendas, com 103 emendas delas sendo encaminhadas para a votação (A Tarde, 29/12/2007). Paulo Magalhães Júnior, vereador do DEM e líder do partido na Câmara, antes adversário do plano, mudou de posição e disse ter apresentado 50 emendas, porque a cidade precisava dinamizar sua economia (A Tarde, 22/12/2007).

²⁵ Há controvérsias a respeito do número de emendas, que ora aparecem como 249, ora como 273.

Em decorrência dos acordos políticos estabelecidos entre os partidos já mencionados, o resultado da votação era conhecido antes mesmo desta começar. A votação apenas confirmou os 26 votos a favor, contra 11 de vereadores contrários ao projeto de lei. Três vereadores contrários ao projeto não se encontravam presentes no plenário na hora da votação: Celso Cotrim, Orlando Palhinha e Laudelino Conceição, os três do PSB, todos com presença significativa nos debates da casa. O outro que se absteve foi o vereador Valdenor Cardoso, que não vota, por ser presidente da Câmara.

Quadro 6

Voto dos vereadores no Projeto de Lei do PDDU 2007

	VOTARAM A FAVOR	VOTARAM CONTRA	ABSTENÇÕES
1	Alan Sanches (PMDB)	Décio Santana (PSDB)	Valdenor Cardoso (PTC)
2	Alfredo Manguiera (PMDB)	José Carlos Fernandes (PSDB)	Orlando Palhinha (PSB)
3	Atanázio Júlio (PMDB)	Jorge Jambeiro (PSDB)	Celso Cotrim (PSB)
4	Batista Neves (PMDB)	Paulo Câmara (PSDB)	Laudelino Conceição (PSB)
5	Everaldo Bispo (PMDB)	Aladilce Souza (PCdoB)	
6	Jairo Dórea (PMDB)	Everaldo Augusto (PCdoB)	
7	Pedrinho Pepe (PMDB)	Olívia Santana (PCdoB)	
8	Sandoval Guimarães (PMDB)	Reginaldo Oliveira (PCdoB)	
9	Silvoney Sales (PMDB)	Giovani Barreto (PT)	
10	Agenor Gordilho (DEM)	Vânia Galvão (PT)	
11	Antonio L. Almeida (DEM)	Virgílio Pacheco (PPS)	
12	Paulo Magalhães Jr (DEM)		
13	Tia Eron (DEM)		
14	Adriano Meireles (PSC)		
15	Erivelton Santana (PSC)		
16	Ariane Carla (PTB)		
17	Beto Gabam (PRP)		
18	Bomba (PRP)		
19	Eudorico Alves (PRP)		
20	Cristóvão Ferreira (PDT)		
21	Gilberto José (PDT)		
22	Odiosvaldo Vígas (PDT)		
23	Isnard Araújo (PR)		
24	Marlene Souza (PRTB)		
25	Sidelvan Almeida (PRB)		
26	Téo Sena (PTC)		

Fonte: A Tarde, 29 de dezembro de 2007.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO

Como demonstrado até agora, a participação da população soteropolitana na discussão do PDDU foi baixa. Esta constatação reforça as conclusões de estudos anteriores sobre o tema, que indicam a dificuldade de mobilização e de sensibilização pública com esse objetivo, em que pesem os esforços do movimento de reforma urbana em promover a gestão democrática da cidade e a legislação favorável em vigor.

Conforme os dados disponibilizados (listas de presenças e relatórios), as várias reuniões e encontros não conseguiram mobilizar muito mais de mil pessoas. Considerando que Salvador possui cerca de 7 mil organizações registradas em cartório (MOTA, 2007) pode-se constatar que, mesmo considerando que boa parte dessas organizações são cartoriais, que também um número pequeno que organizações participou do debate.

Esta baixa participação é decorrente, como foi visto anteriormente, da falta de investimento dos governos na mobilização da população. Em poucos casos

se tem notícia de que o poder público investiu recursos em atividades formativas que possibilitassem ao movimento social e a população em geral melhores condições de participação nas esferas públicas, como ocorreu com o OP em Porto Alegre/RS (ABERS, 1998) e com o PDDU em Diadema (BALTRUSIS, MOURAD e AKEMI, 2001). No caso de Salvador, a falta de investimento público levou a que a participação ficasse restrita, basicamente, às associações e grupos comunitários, mobilizados pelas Administrações Regionais, por políticos interessados no debate, por algumas poucas ONGs e pelas entidades representativas de profissionais de setores médios, como arquitetos, engenheiros, advogados e jornalistas.

É importante recuperar aqui também que para a efetivação da participação são necessárias ainda outras pré-condições, como a facilitação do acesso à informação; a transparência na comunicação; a decodificação da linguagem, usualmente técnica dos agentes públicos, de forma a tornar o assunto a ser tratado compreensível a todos os envolvidos; a oportunidade de explicitação dos conflitos e de negociação destes e; o respeito as decisões tomadas.

De outro lado, havia inicialmente uma parcela da população interessada no debate e no, que pese as críticas, a opção metodológica de realizar reuniões de avaliação do PDDU 2004 nas RAs, houve em um primeiro momento alguma mobilização das organizações, como demonstram os relatórios dos debates na Boca do Rio em que participaram mais de 20 organizações e em Itapagipe onde a Cammpi articula aproximadamente uma centena de organizações.

O relatório da primeira fase do processo desencadeado pela prefeitura indica que havia uma potencialidade de participação, com os grupos discutindo e

apresentando propostas que apontavam para uma visão de cidade em sua totalidade, o que faz questionar as críticas comuns de técnicos e lideranças políticas de que os movimentos são localistas, paroquiais, voltados apenas para as demandas específicas de seu público alvo. Uma leitura da lista de mais de 180 proposições resultantes dos encontros nas Administrações Regionais confirma a preocupação das organizações comunitárias com temas relacionados ao bem viver e à sustentabilidade da cidade, como a preservação e ampliação das áreas verdes, a preservação e recuperação dos mananciais, a melhoria da infra-estrutura urbana e a busca de uma rede de serviço mais eficiente, que permita maior e melhor mobilidade urbana.

Entretanto, a mobilização dos grupos sociais começou a diminuir quando estes começaram a perceber que as sucessivas minutas de projeto de lei apresentadas pelo poder público não contemplavam suas principais demandas e que, portanto, a participação perdia seu sentido. Um pequeno grupo, ainda, deixou de participar quando viu suas proposições, estas sim regionais, localizadas, incorporadas num primeiro momento, passando a dedicar esforços a outras questões de seu cotidiano. Este foi o caso específico de organizações de Itapagipe, onde está em desenvolvimento um programa de urbanização financiado com recursos internacionais e que busca de alguma forma revitalizar economicamente a área por meio da promoção de iniciativas ligadas ao empreendedorismo.

Algumas organizações e movimentos, como o ambientalista (Apedema, Gambá, Germem), o comunitário (representado pela Fabs), de moradia (UMP) e o de economia solidária (Fórum de Economia Solidária), participaram da discussão sobre o PDDU também a partir de articulações setoriais promovidas pelas

secretarias de Habitação, de Economia e Geração de Renda e a Superintendência do Meio Ambiente – esta última motivada por gestões do Conselho Municipal do Meio Ambiente. As organizações citadas possuíam então algum poder de influência direta nos órgãos de administração pública, seja por fazerem parte de conselhos de gestão, seja pelos contatos com os responsáveis pelos órgãos, ou até mesmo pelo fato de algumas de suas lideranças estarem trabalhando na prefeitura na ocasião e, com isso, influenciando a formulação das propostas a partir das relações construídas internamente no executivo municipal.

O resultado dessa modalidade de participação foi parcialmente positivo, na medida em que algumas propostas como aquelas relativas à habitação de interesse social e de capacitação profissional foram incorporadas no texto final aprovado. Entretanto, as questões do GT ambiental, constituído pela Superintendência de Meio Ambiente, que tratava especificamente dos vetores de desenvolvimento, com destaque para o controle de edificações e de delimitação das áreas de proteção ambiental que ferem os interesses do mercado imobiliário, não foram contempladas no texto apresentado e posteriormente aprovado pela Câmara Municipal de Salvador.

As associações que defendem direitos coletivos mais gerais, conhecidas como ONGs, que são em número reduzido em Salvador, tiveram uma presença menor ainda nos debates em torno do PDDU. Os destaques da participação desse campo de sujeitos políticos ficaram concentrados nas discussões sobre a questão ambiental, promovida pelo grupo de organizações que integram a Apedema e na qual o Gambá exerce um importante papel, e sobre a acessibilidade urbana a partir da atuação da Vida Brasil e da Cocas. A participação destas é confirmada pela

presença em reuniões e algumas audiências públicas, bem como pela participação nos debates junto a algumas secretarias ou por encaminhamentos de propostas para as secretarias municipais, como os ofícios encaminhados pelo GT de Acessibilidade do Crea, composto também por Vida Brasil e Cocas, solicitando a adequação do texto do plano municipal à legislação federal sobre acessibilidade universal, que também não foi contemplada em sua integralidade, no que pese o fato da existência de marco legal a respeito.

Enquanto isto, estiveram ausentes do debate organizações históricas de assessoria aos movimentos sociais, como o Ceas e a CJP, instituições que em momentos passados tiveram papel de destaque na formação, organização e mobilização dos setores populares em defesa do interesse público. A ausência dessas organizações parece se dever à falta de informação e, principalmente, à descrença destas de que o poder público de Salvador, promotor da revisão da lei, estivesse verdadeiramente interessado em promover um debate aberto e transparente sobre o desenvolvimento da cidade.

Mesmo considerando que essa descrença constatou-se fundamentalmente, parece contraditório que algumas dessas organizações ficassem fora dos debates, tanto por assessorarem movimentos com demandas bastante concretas na área do desenvolvimento urbano quanto por integrarem uma articulação de entidades que têm como foco de sua atuação a intervenção nas políticas públicas.

Em decorrência, os grupos assessorados por tais organizações também ficaram de fora da discussão sobre a revisão do PDDU, optando por dar

continuidade a sua luta cotidiana, muito premente e de mais fácil assimilação do que um tema complexo como o desenvolvimento urbano, demonstrando a ausência de um trabalho formativo que de um lado decodifique o conteúdo do debate e, de outro, perceba os espaços de participação institucional enquanto relevantes para a resolução dos problemas sociais vividos pela maioria da população.

O movimento negro foi outro grande ausente em uma cidade em que a maioria da população é negra. Ao que parece o debate sobre desenvolvimento urbano ainda não faz parte da pauta desse movimento, cuja ação se volta quase que exclusivamente para as questões raciais, muito embora estas questões estejam intimamente relacionadas ao acesso dessa população a cidade. Um núcleo pequeno do movimento negro que discute a questão do racismo ambiental pautou publicamente o assunto quando a nova lei do plano diretor já havia sido votada. Os terreiros de candomblé, bastante afetados pelas políticas predatórias de desenvolvimento que limitaram, devastaram e segregaram seus territórios e cultura, também, em sua maioria, ficaram ausentes do debate.

O movimento de mulheres, excetuando-se alguns poucos grupos presentes nas regiões administrativas, também não tiveram presença visível nos debates, o que também causa certa estranheza, considerando a importância do desenvolvimento para as questões de gênero, ainda mais se for considerado o fato de Salvador ser uma cidade com alto índice de mulheres chefes de família e, portanto, portadoras de demandas específicas em relação a serviços públicos, como creches e melhoria da educação em geral.

O movimento cultural tampouco se manifestou, apesar da importância que a cultura, principalmente aquela relacionada a festas, tem para a economia da cidade. Os grupos esportivos tiveram presença tímida nas audiências na câmara municipal.

Entre os atores sociais que efetivamente participaram dos debates do PDDU, tiveram destaque os profissionais liberais da área de urbanismo, que, como é tradição, tiveram papel acentuado tanto em relação às contundentes críticas ao processo desenvolvido no governo Imbassahy e seus resultados como nos esforços investidos para que no governo João Henrique se cumprisse o que prevê o Estatuto da Cidade. Com o fracasso imposto pelo governo, organizações como Crea, IAB, OAB e ABI tiveram uma ação determinante na denúncia dos rumos da discussão, tanto na imprensa quanto nas audiências públicas realizadas na CMS. Mas, assim como a maioria das ONGs, estas organizações são formadas por técnicos que atuam no campo da opinião pública, sem, no entanto, maior capacidade de mobilização popular.

A população considerada como desorganizada, ou seja, aquela que não é associada a nenhum dos movimentos, esteve basicamente fora do debate. O nível de conhecimento sobre o PDDU era baixo. Nenhum investimento foi feito para permitir que o cidadão comum pudesse de alguma forma participar. Atividades de informação de massa nos espaços onde esta circula ou se reúne não foram empreendidos.

SOBRE AS FORMAS DA PARTICIPAÇÃO

Retomando a classificação apresentada por Coraggio (1989), pode-se dizer que, além de restrita, a participação ocorrida tanto se deu de forma autônoma, de autodeterminação, como também subordinada a interesses de grupos específicos. Algumas representações de organizações e movimentos, na medida em que pertencem a partidos da base do governo e enquanto esses partidos estiveram na gestão municipal, mantiveram a participação por dentro das secretarias, por meio das redes de relações estabelecidas com estas ou mesmo por estarem em algum cargo ou função no executivo. Se, por um lado, essa modalidade de participação pode significar a possibilidade de influir diretamente para a elaboração de uma política voltada para os interesses sociais, por outro limita a construção de canais institucionais abertos ao conjunto cidadãos, condição essencial para garantir uma efetiva participação social. A atuação de lideranças dos movimentos sociais vinculados na época à base do governo foi criticada por alguns dos entrevistados, na medida em que a atuação desses agentes tinha como elemento essencial, naquele momento, a defesa incondicional do executivo municipal, inviabilizando a crítica necessária ao processo de diálogo então em curso.

A mistura de identidade entre liderança de movimento social e funcionário do executivo ou legislativo municipal ou membro de partido político da base do governo pode ter dificultado uma maior autonomia na participação do movimento. Como tal situação atingia algumas das principais organizações do movimento social de Salvador, como a FABS e o Movimento de Moradia, estes só assumiram uma

postura crítica quando houve o rompimento dos partidos com o governo e ficou demonstrado o evidente confronto de interesses e de projetos de cidade.

Efetivamente, o movimento “acordou tarde” para o embate que se instalou, na ocasião, só realizando mobilizações significativas, contrárias ao projeto, no final de 2007, quando alguns partidos mais próximos dos movimentos já haviam rompido com o governo devido a interesses divergentes nas eleições de 2008.

A colaboração entre o movimento e o poder local ao longo de pelo menos dois anos teve como um dos elementos importantes que a justificam o fato de que alguns movimentos sociais de Salvador têm em sua origem constitutiva, bem como na sua estrutura de direção, a influência de partidos políticos de esquerda, especialmente do PT e do PCdoB, aliados do governo municipal durante o período de 2005 a 2007 (no caso do PT até abril de 2008); e que, provavelmente, partem de uma visão de que o processo de participação deve combinar a atuação na esfera institucional com estratégias tradicionais de encaminhamento de demandas a partir do sistema representativo e da rede de relações entre organizações da sociedade civil e poder público – o que de fato é possível. O que não é desejável é subordinar a participação direta aos interesses da democracia representativa, pois nesse caso a primeira perde sentido.

De certa forma os movimentos sociais hegemônicos por partidos políticos, sejam eles de direita, centro ou esquerda, parecem concordar que a principal arena política não são os canais de participação institucionais. Em decorrência investem pouco na formação de seus quadros para a intervenção nesses espaços e, quando o fazem, muitas vezes o é por razões instrumentais e não pelo reconhecimento de

que se trata de um espaço democrático e legítimo de mediação de conflito, de formulação e controle de políticas públicas. Dessa forma acabam contribuindo para reforçar as práticas muitas vezes clientelistas e/ou autoritárias de gestão da coisa pública.

O resultado do conjunto de fatores indicados até agora – falta de investimento do poder público na formação e informação da população, descrença na intencionalidade de promoção e efetivação do debate público, controle dos partidos – levou à baixa participação do movimento social e da população em geral no processo de debate do PPDU, o que resultou na também controversa lei de 2007. As poucas articulações em torno do debate da questão acabaram ficando restritas a alguns grupos de interesses particularistas, como o dos empresários e políticos a eles relacionados, ou coletivos, expressos pelas organizações de urbanistas e associações civis. Um dado ilustrativo da ausência do debate sobre o PDDU no movimento social de Salvador no período em questão é que nenhum dos 566 projetos oriundos deste setor, recebidos e analisados pela Cese no período de 2000 a 2007, trazia o debate do Plano Diretor, muito embora alguns poucos tratassem do tema do desenvolvimento da cidade. A surpresa em relação a este dado é decorrente do fato de que, normalmente, iniciativas importantes do movimento social demandam recursos e, conseqüentemente, se recorre à Cese para o financiamento das ações visando dotar o movimento de meios que lhes assegurem a realização das atividades e mobilizações.

Mesmo com as limitações do próprio movimento há que se assinalar que sem dúvida o fator determinante para a baixa participação foi a impermeabilidade do poder público local às demandas sociais, fato que levou a que o potencial de

mobilização fosse reduzindo gradativamente, ao mesmo tempo em que se ampliavam as ações de denúncia sobre o fechamento do executivo e do legislativo local em torno de interesses particularistas dos grupos políticos e econômicos representados pelos grupos hegemônicos dentro dessas esferas, bem como sobre o aprisionamento do processo aos interesses do capital, como ficou comprovado ao final. Diante da fraca correlação de forças vigente na época, é compreensível que o movimento social voltasse seus esforços para o tratamento das demandas emergentes da população, não privilegiando o debate sobre o PDDU, talvez propositalmente difundido como algo complexo e distante da vida da população, quando é bem ao contrário.

A atitude das lideranças políticas em relação ao Orçamento Participativo também se constituiu em um fator de desestímulo à participação, como corroboram as argumentações de dirigentes comunitários durante a realização das audiências na câmara ao alegarem que “falar para Casa vazia não tem eco, nem sentido, é espaço de discussão inútil...Orçamento Participativo não sai do zero.” (Ata da 9ª Audiência Pública, realizada 29 de novembro de 2007); ou ainda que “reivindicações no Orçamento Participativo de 2006...não foram feitas, como o Centro Cultural e Profissionalizante ...” (Ata da 11ª Audiência Pública, realizada em 06 de dezembro de 2007). Enfim, de que os esforços de participação da população no OP, com a proposição e eleição de prioridades, não se efetivaram, deixando nas representações comunitárias a sensação de que as “obras são feitas apenas no papel” (pronunciamento de um delegado do OP, presente na sessão da CMC e descrito na Ata da 14ª Audiência Pública, realizada no dia 13 de dezembro de 2007).

A descrença no processo, para aqueles que apostaram na sua efetividade, foi se consolidando em cada etapa da discussão, devido a questões como a falta de acesso à informação, como foi expresso por um dirigente comunitário em audiência na CMS que, ao tomar a palavra no plenário, perguntou: “Como fazer emendas, sem conhecimento do PDDU?” (Ata da 7ª Audiência Pública, realizada 24 de novembro de 2007). A não incorporação no projeto de lei das muitas propostas elaboradas e aprovadas pelos diferentes níveis de discussão também contribuiu para isso, além da atitude de submissão dos executivos e legislativo municipal aos interesses do capital imobiliário, como manifestou uma liderança comunitária da Boca do Rio em audiência na CMS: “em 2005 fizeram cinco seminários e reuniões para discuti-lo (o PDDU) e foram contra o emissário submarino; fizeram propostas para que a área pública do Aeroclub se tornasse um espaço cultural e estas propostas não estão sendo levadas em consideração” (Ata da 3ª Audiência Pública, realizada pela CMS em 10 de novembro de 2007); o que prevaleceu foram os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade daquele bairro.

A descrença fortaleceu as ações de denúncias quanto à priorização dos interesses do poder econômico, bem como da falta de transparência do processo, tanto por parte do movimento social como das entidades de classe, conforme expresso no pronunciamento de representantes do IAB nas primeiras audiências públicas realizadas pela CMS

o IAB, o CREA e outras instituições não se omitiram, mas não têm o que discutir no Plano, porque ele privilegia somente a questão de gabarito, sem avanço no desenvolvimento da cidade. Salientou que o IAB fez o mais completo relatório de análise do PDDU, de 2004, sendo este apenas um remendo; a outra questão de natureza legal, de que o CONDURB precisa ser ouvido a respeito desta Minuta que está sendo discutida; que o PDDU deve refletir uma proposta de

futuro da cidade (Ata da 2ª Audiência Pública, realizada no dia 08 de novembro de 2007).

‘Quando esse Projeto for aprovado vão ser apresentadas e publicadas as emendas que vão ser votadas? Quanto tempo o poder executivo tem para dar a retroalimentação da Câmara? Que impacto essas emendas têm, em cima de outros artigos, por exemplo se você tira hoje determinada densidade de uma área vai gerar impactos pela lógica do Plano, em algum outro artigo, porque o Plano diretor tem uma lógica . O que a sociedade precisa saber é como as emendas são propostas e como elas alteram a lógica do plano proposto pelo executivo porque uma emenda pode gerar necessariamente alteração de outro artigo ou de outro índice urbanístico. A gente precisa de um tempo entre a emenda e a votação delas. O executivo tem que ter um parecer sobre essas emendas para saber seu impacto sobre o resto e se tem um processo transparente e participativo, a população tem que ter conhecimento dessas emendas... uma emenda pode inverter totalmente um determinado fato que foi discutido em todas essas 30, 40 audiências. Se coloca ou não gabarito de altura? Essa será emenda provável. Como a população tem conhecimento das emendas? Que tempo há entre a emenda formulada e a votação da emenda, para que a sociedade faça a avaliação? (Ata da 2ª Audiência Pública, realizada no dia 08 de novembro de 2007)

Ao que o presidente da Casa, Vereador Valdenor Cardoso respondeu:

Quero esclarecer ... que o procedimento que V. Exa. reclamou é pertinente. A Câmara vai publicar todas as emendas, elas irão ao executivo para que possa adequá-las, porque as emendas são vasos comunicantes – uma modifica a outra e V. Exa. É sempre bem vindo por fazer cobranças importantes (Ata da 2ª Audiência Pública, realizada pela CMS no dia 09 de novembro de 2007).

No entanto, as emendas não foram publicadas, confirmando a falta de respeito à tentativa de diálogo estabelecida, em função tanto da ausência de centralidade da participação como do descolamento do poder público em relação aos interesses da população em geral.

6 À GUIZA DE CONCLUSÃO: O DEBATE ENTRE DOIS PROJETOS DE CIDADE

O debate ocorrido durante os três anos de discussão do plano em questão envolveu a disputa entre dois projetos de cidade, tendo de um lado os movimentos sociais e, de outro, a elite econômica associada ao poder político local. Os primeiros defendiam um projeto de cidade includente, que apontasse para a superação das enormes desigualdades que caracterizam Salvador, enquanto que na outra visão, as propostas, se implementadas – e é provável que o sejam –, indicam para o aprofundamento da exclusão social, como ficou evidenciado em manifestações de participantes das audiências públicas realizadas na CMS que ressaltaram a preocupação “pelo PDDU estar mais ligado à parte econômica, gabaritos e construções. E os bairros? E a periferia e a Cidade Baixa?” (Ata da 4ª Audiência Pública, realizada em 13 de novembro de 2007) e pela representante do Ministério Público que clamou que se devolvesse “o projeto de lei ao executivo para que sejam corrigidas as mazelas, vícios técnicos e burocráticos” (Ata da 5ª Audiência Pública, realizada em 20 de novembro de 2007). A maioria dos participantes tinha consciência de que o “PDDU vai aumentar a exclusão social...” (liderança comunitária na 7ª audiência pública realizada na CMS, dia 24 de novembro de 2007) e perguntava se “o aumento do gabarito resolve problema de

população de maior renda e a população pobre?” (assessora do movimento social, também na 7ª audiência realizada na CMS). Tinha-se consciência ainda da defasagem da proposta do executivo municipal em relação à legislação do país, como salientou uma liderança comunitária: “o PDDU está desatualizado com Leis Federais e Estaduais” (Ata da 11ª Audiência Pública, realizada pela CMS em 06 de dezembro de 2007).

Entretanto, este choque de posições ficou evidente já nas primeiras reuniões realizadas nas RAs, quando, apesar das debilidades metodológicas, da linguagem hermética e tecnicista adotada pelos representantes da prefeitura e do pouco tempo destinado aos debates, as reuniões produziram um importante material de levantamento de demandas e sugestões que apontavam no sentido do cumprimento dos objetivos do processo, ou seja, para a redução das desigualdades econômicas e sociais e a defesa do equilíbrio ambiental.

No seu conjunto, as reuniões nas RAs tiveram como saldo a elaboração de 186 propostas, apresentadas nos encontros. Destas, 36 propostas dizem respeito à preservação e recuperação ambiental, como o controle da ocupação do entorno da via Paralela, dos limites do Parque de Pituaçu, da área de Stella Maris, da praia do Flamengo (RAs IX, X, XI, XIII) e do Parque de Ipitanga (RA XIV); à regularização ambiental do Parque São Bartolomeu (RA XVI) e à recuperação de rios e ao tratamento urbanístico e ambiental das praias. A preocupação com as restrições às construções na orla de Salvador foi alvo de debates e propostas nas RAs I (Centro), VI (Barra), II (Itapagipe).

Tiveram destaque ainda as questões relacionadas ao saneamento básico, que é preocupação de parte significativa da população de Salvador mesmo depois da implantação do Programa Baía Azul; à melhoria de moradias; à regularização fundiária das áreas informais; ao problema de ocupação e renda para o enorme contingente de desempregados; à preservação do patrimônio cultural de Salvador e à mobilidade urbana. Neste último ponto foram apresentadas sugestões para ampliação e diversificação do serviço de transporte público, como por exemplo a extensão do uso do transporte marítimo.

O transporte individual também foi alvo de preocupação, especialmente em relação aos gargalos do tráfego de Salvador, como no bairro do Rio Vermelho, e o uso do espaço público para estacionamento das faculdades particulares, instaladas em bairros residenciais.

O elenco de propostas apresentadas contraria a crença de que o movimento comunitário, em especial, tem preocupações muito particularistas, voltadas apenas para questões imediatas, demonstrando, por outro lado, que havia, sim, uma preocupação coletiva com o desenvolvimento sustentável de Salvador e seu entorno.

As propostas incorporadas foram aquelas que não comprometiam a relação da prefeitura com o capital, ou até pelo contrário, a favoreciam, como nos casos do saneamento e da habitação popular, que, muito embora sejam de interesse público, contam com recursos do governo federal e de instituições financeiras multilaterais e implicam em obras que não possibilitam a melhoria real

das condições de moradia e emprego de parcela da população e ainda beneficiam a indústria da construção civil.

Algumas medidas de interesse comum entre governo e população também foram incorporadas, como a efetivação da Via Náutica no entorno da Baía de Todos os Santos, o incentivo à economia e ao lazer do mar como forma de renda para a população de Itapagipe e o incentivo à economia dos setores populares.

Em contrapartida, a revisão do Plano foi alvo também de forte *lobby* dos setores imobiliário, da construção civil e hoteleiro. Tal pressão surtiu efeito com a prevalência de emendas de interesse destes, como a liberação do gabarito de construções na orla marítima da cidade e a implementação de equipamentos e vetores de expansão da cidade, perpetuando-se assim as opções por um desenvolvimento excludente percebido em toda a história da cidade. Ainda em 2006, esta opção ficava evidente a partir da própria posição do então chefe da Seplam, Itamar Batista, que, conforme relatou um dos ativistas entrevistados, declarou que sobre o espaço que o plano dedica aos pobres, estes ficarão onde sempre estiveram, pois a PMS não tem dinheiro suficiente pra resolver tal questão.

O Sinduscom também demonstrou satisfação com o projeto encaminhado ao legislativo, como salientado em manifestação de um de seus representantes presente em uma das audiências públicas realizadas pela CMS, que em seu pronunciamento disse que o PDDU 2007 era um

avanço significativo em relação ao vigente... Orla com parâmetros urbanísticos; cenário imobiliário – casa própria – sete milhões de falta de moradia; a Bahia é bonita, atrativa, turística; estudo viário; insumo de água e energia. Destacou que a prefeitura cria meios de captação de recursos – operações consorciadas e outorga onerosa;

recuos progressivos e sombreamento (Ata da 2ª Audiência Pública, realizada pela Câmara Municipal de Salvador em 08 de novembro de 2007)

O Projeto de lei do PDDU modificou também a Lei 3345/83, ao definir novas bases de participação comunitária no planejamento e gestão municipal, com vistas à democratização da gestão municipal. O documento propõe a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), composto por um conjunto de órgãos e meios necessários à coordenação da ação planejada da Administração Municipal, integrando o planejamento do desenvolvimento urbano à estratégia das ações governamentais e o planejamento orçamentário de modo a direcionar permanentemente o desenvolvimento do município em conformidade com a política urbana expressa no plano diretor (TEIXEIRA, 2006). O plano determina ainda a criação do Conselho Municipal do Salvador (medida esta efetivada na Conferência Municipal das Cidades, realizada em 2007), a criação do Sistema de Informação Municipal (SIM) e a instituição do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

No que pese o fato de algumas das demandas e sugestões terem sido incorporadas à minuta, as principais proposições não foram consideradas no texto encaminhado ao legislativo municipal, demonstrando que havia uma distância entre a intencionalidade expressa nos documentos e a vontade real da prefeitura, que, além de não envidar esforços na formação para a participação e de não ter estabelecido um programa de difusão de informação de forma a possibilitar uma melhor intervenção da população nos debates, não teve respeito pelas propostas encaminhadas pelas organizações da sociedade civil.

Mas a história não acaba aqui. As reações que se seguiram ainda são bem intensas. Logo no início além das divergências já explicitadas, foi denunciada a relação promíscua que se estabeleceu entre o legislativo e o executivo, com a participação da secretária Kátia Carmelo na análise das emendas e com a troca de votos por cargos e obras (A Tarde dos dias 29/12/2007 e de 12/01/2008). Para Miguel Kertzman (do PPS), a experiência de revisão do PDDU foi uma oportunidade perdida quanto à possibilidade de se promover um desenvolvimento que de fato aborde os problemas graves de Salvador, como a violência e a circulação urbana (A Tarde 03/04/2008). Para a população da orla, esta passou a ser para quem pode, acentuando ainda mais a separação geográfica entre as classes sociais (A Tarde, 15/03/2008). O PDDU promove ainda um incentivo ao mercado da construção civil visando, segundo a prefeitura, uma maior arrecadação de taxas e impostos. Porém não estão claro como esta maior arrecadação vai ser efetivada e nem os parâmetros que possam assegurar a justiça social que a melhor distribuição de renda poderia proporcionar. Ana Fernandes, arquiteta e professora da FAU-UFBA, vê “retrocesso em termos de movimento nacional pela construção de cidades justas, belas e felizes”, com Salvador estando “na contramão da história recente do país” e a defesa do ideário liberal que privilegia o privado em lugar do público, amesquinhando assim a esfera pública (A Tarde, 26/12/2007).

Em decorrência do descompasso entre os interesses públicos e privados, organizações da sociedade civil entraram na justiça para solicitar a retirada de alguns artigos e anexos do novo projeto, argumentando que estão em desacordo com a legislação urbanística e ambiental vigente e prejudicam o interesse público. A ação movida pelo IAB, Crea, ABI, FABS, Gambá e UMP está em tramitação no Tribunal Regional Federal (TRT). Enquanto esta dissertação é concluída, o TRT concedeu medida liminar favorável aos requerentes, decorrente de que obras

autorizadas pelos governos (municipal, estadual e federal) devem ser embargadas até julgamento final da matéria, com desfecho ainda incerto.

Retomando as questões que nortearam a realização dessa pesquisa, é possível observar que ficou demonstrado que não houve abertura do poder local para a efetiva participação da população e que o movimento social, mesmo com os esforços empreendidos por algumas organizações, mostrou-se ainda frágil diante da impermeabilidade do poder público. O resultado desse processo foi um plano de desenvolvimento descolado dos interesses da maioria da população e em desacordo com qualquer perspectiva de transformar Salvador em uma cidade menos desigual.

Ao longo da dissertação, fomos explicitando as dificuldades para a efetivação da participação cidadã em Salvador. Cumpre, pois, a título de conclusão, recuperar os principais argumentos que consolidam a convicção acima.

A eleição de João Henrique, a partir de uma aliança política ampla, com a presença de partidos de esquerda, fez crer, num primeiro momento, que se poderia garantir uma maior abertura para a participação. Para esta expectativa contribuiu também a crença na intencionalidade expressa na campanha de que o governo deste candidato seria pautado pela participação, com destaque para a participação da população na revisão do Plano Diretor e no orçamento público. Porém, as atitudes manifestas desde a definição metodológica do debate sobre o PDDU não indicaram que havia de fato interesse em promover um processo que levasse a população à participação em assuntos do interesse público, como o desenvolvimento urbano.

Exemplo disso foi a proposição do debate de forma regionalizada e compartimentalizada em temáticas específicas, sem abertura e promoção de um amplo debate de projetos de cidade. A falta de difusão da informação, a linguagem tecnicista, a apropriação da palavra por determinados grupos de interesse, a metodologia enfadonha e a ausência de *feedback* entre a participação e as decisões políticas levaram a que os espaços públicos criados fossem gradativamente se esvaziando e que a tomada de decisão não significasse o resultado do intercâmbio de argumentos, com o procedimento se transformando em elemento para o processo democrático, como defende Habermas (1997). Os canais de participação abertos ficaram em boa medida restritos a uma parcela da população – a pobre sem que pudesse efetivamente explicitar os diferentes projetos de cidade presentes na sociedade e a elite usando do seu método usual de negociação via gabinetes. Assim, o poder público, que se considera intermediário dos interesses coletivos, também não exerceu sua função de mediação de conflitos. Aliás, ao contrário disso, fez mais uma vez valer a vontade daqueles que de fato representa, ou seja, do poder econômico.

Quanto aos movimentos sociais, pode-se notar que houve uma potencialidade (desperdiçada) de participação, mesmo considerando a ausência de um contingente considerável deste no debate, decorrente da descrença de que o poder local estaria de fato interessado em abrir canais efetivos de participação cidadã. Diante disso, o resultado foi a opção de continuar o trabalho com foco nas questões cotidianas.

Alguns poucos movimentos se fizeram presentes por que acreditam efetivamente no potencial de democracia representativa; outros, por adesão ao

governo local. Ambos, no entanto, demonstraram no processo o compromisso com os interesses públicos e com uma visão global de cidade, contrariando uma análise de que o movimento em geral é particularista e defende sempre seus interesses, por assim dizer, paroquiais. As propostas indicam uma visão de cidade em seu conjunto e uma consciência de que as desigualdades que a marcam podem ser superadas através de uma inversão de prioridades por parte da gestão pública.

Mesmo com as limitações para a participação, os movimentos apresentaram propostas importantes nesse sentido, mas que não foram contempladas no texto encaminhado pelo executivo e aprovado pelo legislativo municipal.

Por outro lado, pode-se observar também que a ação de alguns movimentos parece indicar que a democracia participativa ainda não é um elemento essencial da ação política, uma vez que exercem sua função de ativistas através das relações construídas com os grupos no poder, indicando a existência de uma prática que pode ser caracterizada como neo-clientelista pois se utiliza dos artifícios dos contatos diretos para buscar influir na elaboração e implementação de políticas públicas.

Diante disso, pode-se constatar que a participação cidadã não se efetivou enquanto possibilidade de criar espaço público para a consolidação da agenda política. As propostas oriundas do movimento e incorporadas na lei aprovada o foram mais como resultado das estratégias tradicionais de encaminhamento de demandas via sistema representativo e de mobilização das redes pessoais, do que pela existência e consolidação de esferas públicas de debate, confirmando a análise

de Teixeira (2001) sobre a baixa capacidade dessa modalidade de participação incidir de forma decisiva na elaboração de políticas públicas.

A participação ficou restrita a organizações compostas por setores médios da sociedade, como algumas ONGs e entidades de classe, que, mesmo sem capacidade de mobilização e de pressão direta sobre o processo, acabaram por cumprir um papel essencial na denúncia e no controle das políticas, como atesta a ação ajuizada em defesa do interesse público ferido pela lei aprovada e pela ação de instituições que têm por obrigação de garantir o bem comum.

Deve-se considerar ainda que, combinado com os fatores acima, a precariedade da vida em Salvador teve mais uma vez impacto na baixa capacidade de organização e de mobilização da população, na medida em que a luta pela sobrevivência tem levado a descrença em qualquer possibilidade de mudança real no contexto social. Aos não-sujeitos parece que não cabe a participação e sim a revolta, mas é difícil se revoltar a partir de questões abstratas como o desenvolvimento urbano.

Enfim, o processo de revisão do PDDU não se constituiu em uma experiência educativa da participação que deveria incidir no estímulo do envolvimento dos cidadãos na gestão da coisa pública. Ao contrário, mostrou, mais uma vez, que o poder público local não está interessado em investir na participação autônoma da sociedade, com a visão de que a legitimidade está naqueles que são eleitos para tomar a decisão pela maioria (mesmo que estas sejam contrárias aos interesses dessa mesma maioria).

A pesquisa partiu da perspectiva de que é possível combinar os interesses e elementos das democracias representativa e participativa, porém isto não se concretizou em Salvador – tanto pelo autoritarismo muito enraizado do poder local quanto pela influência deste e dos partidos sobre o movimento social. Isso gerou provavelmente uma frustração em todos os envolvidos: de um lado, o governo não conseguiu a legitimidade popular que pretendia para o Plano, que será muito mais difícil de ser implantado; de outro, os movimentos, cujas lideranças são aliadas aos partidos de esquerda, também não conseguiram impor seu projeto de cidade; a parcela do movimento social que pode ser considerado autônomo, que empreendeu esforços para participar do processo, não conseguiu promover uma mobilização popular que pudesse conferir-lhe força para ampliar a explicitação dos conflitos e do debate em torno dos projetos de cidade. As organizações e movimentos sociais que ficaram de fora do debate talvez tenham perdido uma oportunidade de explicitar suas posições.

A partir dessas análises é possível observar que, ao contrário de fazer uma revisão que tivesse como princípio a definição de “caminhos que favoreçam a superação dos desníveis sociais e econômicos que caracterizam a realidade local, assegurar equilíbrio ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população”, o poder local perdeu uma excelente oportunidade de promover uma inversão de prioridades na definição de desenvolvimento da cidade, mais uma vez em detrimento dos interesses sociais e em favor do capital, expresso nesse processo pela forte influência do mercado imobiliário e, por que não dizer, também muito associado a interesses políticos e eleitoreiros, de forma a garantir a permanência da elite política que governa a cidade à frente do poder local.

A experiência mostrou que a elite política da cidade segue seu curso de autoritarismo, apostando que a “soberania popular” se concretiza pelo voto do povo nos seus dirigentes. Todo o discurso que perpassa a campanha eleitoral em curso reforça essa visão.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. *Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. In _____ Cadernos IPPUR, Vol. XII No. 1, Jan/jul. 1998. UFRJ.

ALMEIDA, Gilberto W. “*As experiências do Convênio Cultural e do Trabalho Conjunto em Salvador (1973-1979)*”. Cadernos do CEAS, v. 194, julho/agosto 2001, p. 21-46.

ALMEIDA, Paulo Henrique. *A economia de Salvador e a Formação de sua Região Metropolitana*. In: CARVALHO, Inaiá M. M, PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, p. 11-53.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, cap. I e II, p. 15-88.

AUDARD, Catherine. *Promessas e limites da democracia deliberativa: Habermas, Arendt e Rawls*. In _____ Cidadania e Democracia Deliberativa. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. P. 62-85.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazen; AKEMI, Yeda Maria Inoue. *A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo*. In _____ Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – Ano XVII, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O Conceito de sociedade civil*. 2ª. Ed. - Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987. 2ª. Edição.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14ª. Ed. - São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BORGES, Ângela. *O trabalho e os trabalhadores depois da reestruturação produtiva: algumas inquietações*. Cadernos do CEAS, 2005, 220, p.19-8.

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1998.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean Claude; PASSERON, Jean laude. *Ofício do Sociólogo*. Petrópolis: RJ: vozes, 2004.

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e força de trabalho. In: _____. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no Século XX*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

CACCIA-BAVA, Sílvio. *Dilemas da gestão municipal democrática*. In _____. VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (orgs). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CARIBÉ, Daniel. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador: alguns limites para a implementação da participação cidadã na elaboração do projeto*. Salvador: Escola de Administração (Mestrado em Administração), 2005, mimeo.

CARLOS, Euzineia. *Participação e cultura política no orçamento participativo*. In _____ Civitas: Revista de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC do Rio Grande do Sul. Volume 6, número 1, janeiro a junho de 2006.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; CODES, Ana Luiza Machado. Condições ocupacionais, pobreza e desigualdades. In: CARVALHO, Inaiá M. M, PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, p. 109-136.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de & AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo*, 13(2): 89-114, novembro de 2001.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Vol. I. 6ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Alba Tereza B.. *Esfera pública como espaço de cidadania*. _____ in Freire, Lucia M.B., Freire, Silene de Moraes, Castro, Alba Tereza Barroso de (orgs.). *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. - São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro:UERJ, 2006.

COHEN, Amélia. *Os governos municipais e as políticas sociais*. In. ____CACCIABAVA, Silvio; SOARES, J. Arlindo (orgs). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez/Instituto Josué de Castro, 1998.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad Civil y Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

CORAGGIO, José Luis. *Desarrollo local y municipios participativos*. In _____De la emergencia a la estrategia: más allá del “alivio de la pobreza”. 1a. ed. Buenos Aires: Espacio, 2004a.

_____. *Participacion popular y vida cotidiana*. In _____De la emergencia a la estrategia: más allá del “alivio de la pobreza”. 1a. ed. Buenos Aires: Espacio, 2004b.

COSTA, Sérgio. *Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.12, n.35, 1997, p.111-24.

COSTA, Sérgio. *Democracia Cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, No. 53, outubro de 2003. P. 19-32.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3ª. Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Unicamp/Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UNB, 2001.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. *Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança em Salvador*. In _____ IVO, Anete B.L. (org). *O Poder da Cidade: Limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000. P. 51-83.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. *O Partido, a Igreja e o Estado nas associações de Bairros*. Salvador: EDUFBA, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 1997.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. *Orçamento participativo: limites e contradições de um modelo decisório inovador*. In _____ IVO, Anete B.L. (org). *O Poder da Cidade: Limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000.

FEDOZZI, Luciano. *Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo*. In _____ *Gestão Pública e Participação*. Revista da Fundação Luis Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2005.

FERNANDES, Ana (coord.); VIVEIROS, Liana. *O PDDU e o Estatuto da Cidade. Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador 2004. Lei No. 6.586/2004*. Salvador, 2005. mimeo.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Gestão Municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

FILGUEIRAS, Oto. *O quebra-quebra de Salvador*. Salvador: Cadernos do CEAS No. 76 – Nov/Dez. 1981, p. 18-26.

FREIRE, Silene de Moraes. *As Armadilhas da recente notoriedade da sociedade civil no Brasil*. In _____ *Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. Lucia M.B.Freire, Silene de Moraes Freire, Alba Tereza Barroso de Castro (orgs). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

GADEA, Carlos A.; SCHERER-WARREN, Ilse. A contribuição de Alain Touraine para o debate sobre sujeito e democracia latino-americanos. *Rev. Sociol. Polit*, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 29 Set 2006. doi: 10.1590/S0104-44782005000200005.

GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 3a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. *Conselhos Gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2005a.

_____. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs, redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005b. (coleção questões de nossa época; v. 123)

_____. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

GRAMSCI, Antonio. *Americanismo e fordismo*. In: _____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. P. 375-414.

GRAU, Núria Cunill. *A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos*. In: _____. *Gestão Pública e Participação*. Salvador: FLEM, 2005.

GUERRA, C.F. *O Fordismo, sua crise e o caso brasileiro*. Cadernos do CESIT, 13: 14-18.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Multidão*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IAMAMOTO, Marilda V. *A questão social no capitalismo*. Temporalis, 2001. Ano 2, n. 3, págs. 9-32

IEDI. Carta IEDI no. 201. O Futuro do Pólo Petroquímico de Camaçari. 31/03/2006. Disponível em <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=20&inford=2037> Acesso em 28 de junho de 2008.

IVO, Anete B.L. *Governança local: a normatividade das mediações entre governo e sociedade e seus limites estruturais*. In: _____. IVO, Anete B.L. (org). *O Poder da Cidade: Limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000.

_____. *A política desejada e as certezas lógicas: o planejamento estratégico e o Plano Urbano em Salvador*. In _____ IVO, Anete B.L. (org). *O Poder da Cidade: Limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000b.

_____. *A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200007&lng=en&nrm=iso>. Access on: 30 Dec 2006. doi: 10.1590/S0102-88392004000200007.

JELLIN, Elizabeth. *Construir a Cidadania. Uma visão desde baixo*. In _____ Lua Nova, n. 33, São Paulo, 1994.

KRAYCHETE, Gabriel. *Sustentabilidade dos empreendimentos da economia popular solidária*. Disponível em <<http://www.capina.org.br>> Acesso em: 27/12/2006.

Legitimidade do novo PDDU é questionada pela sociedade. A Tarde. 29 de , novembro de 2007. p. 4.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena Haln. *Participação, oportunidades e interesses*. In _____ Civitas: Revista de Ciências Sociais/Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, PUC do Rio Grande do Sul. Volume 6, número 1, janeiro a junho de 2006.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARSHALL, T. H. BOTTOMORE, Tom. *Cidadania y clase social*. 1a. ed. - Buenos Aires: Losada, 2004.

MIGLIEVICH RIBEIRO, Adélia Maria e; COUTINHO, George Gomes. *Modelos de democracia na era das transições*. In _____ Civitas: Revista de Ciências Sociais/Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, PUC do Rio Grande do Sul. Volume 6, número 1, janeiro a junho de 2006.

MILANI, Carlos. *O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa das experiências européias e latino-americanas*. In: ANPOCS, CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS, Caxambu, 2005.

_____. *Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política*. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 180-214.

_____. *Participação social e ação pública local na Bahia*. In _____ AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no nordeste. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

MOTA, Áurea. *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 da UFMG, 2007.

MOURA, Milton. *A participação política no meio de baixa renda – reflexões a partir do movimento de moradores de Salvador*. Cadernos do CEAS, n. 130, novembro/dezembro 1990, p. 60-74.

NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In _____ COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. P. 21-40.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. *A sociedade civil contra a política? São Paulo em perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 8, no. 2, abr./jun., pp. 21-25.

OFFE, Claus. HINRICH, Karl. *Economia Social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário do poder*. In. _____ OFFE, Claus. *Trabalho e Sociedade*;

Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho”. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, volume 1

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* In _____ SPINK, Peter et alii (orgs). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, pp. 11-31.

_____. *O Elo Perdido: Classe e identidade de classe na Bahia*. 1ª. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2ª. Ed. – Petrópolis/RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

Orçamento Participativo em Salvador/Ba. Portal Gestão Social, 20/01/2006.

Disponível em

www.gestaosocial.org.br/conteudo/noticias/entrevistas/entrevista.2006-01.20.8559

Acesso em 06/07/2007

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 -11ª reimpressão.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*. In _____ Lua Nova, No. 25, 1992.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.

RODRIGUES DA SILVA, Roberta Iara. O Movimento Passe Livre e a luta por transporte coletivo no Brasil: o caso do MPL-Joinville. Cadernos do CEAS, No. 230, Abril/Junho 2008.

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas. - 19ª. Ed. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. - 3a. ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROUSSIAUD, Jean; SCHERER-WARREN, Ilse. *A democratização inacabável: as memórias do futuro*. PETRÓPOLIS/RJ: Vozes, 2000.

SABATOVSKI, Emílio; FONTOURA, Iara P.; FOLMAN, Melissa. Estatuto da Cidade e legislação complementar. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiência, fala e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÁNCHEZ, Felipe Llamas. *Desafios da participação cidadã nos processos de inovação democrática*. Revista Democracia Viva, n. 23, agosto/setembro de 2004. Rio de Janeiro: IBASE.

SANTOS JUNIOR, Orlando; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Cidadania e a questão urbana no Brasil: indicação na perspectiva de um projeto de cidades democráticas*. 2006, mimeo.

SAMPAIO, Ana Paula Santos. *Orçamento Participativo de Vitória: Analisando o formato institucional*. In _____ Civitas: Revista de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC do Rio Grande do Sul. Volume 6, número 1, janeiro a junho de 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2005 (3ª. Edição).

SOUZA, Celina. *Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo*. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade, v. 15, n. 4, out-dez. 2001.

TEIXEIRA, Ana C. C. *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume/Fapesp/Instituto Polis, 2003.

TEIXEIRA, Ana C. C.; TATAGIBA, Luciana. *Movimentos Sociais e sistema político: desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC SP, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *“Movimentos sociais e conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão”*. Cadernos da ABONG, São Paulo, no. 15, pp. 7-19, julho de 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Fernando. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei*. Revista VeraCidade – Ano 3 - Nº. 5 – Dezembro de 2006.

TEIXEIRA, Francisco Lima Cruz; SOUZA, Camille Magalhães. *Crescimento da produtividade competitiva e reestruturação produtiva na Petroquímica Brasileira*. Revista Econômica do Nordeste. V. 38, no. 4 – outubro-dezembro de 2007.

TORRES RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 97 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes; Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Tradução Elia Ferreira Edel. – Petrópolis. RJ : Vozes, 1994.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis/RJ : Vozes, 1996.

UGARTE, Pedro Salazar. *Que participação para qual democracia?*
In _____ COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. P. 93-106..

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-188: a experiência do Orçamento Participativo*. São Paulo: USP, 2004. Tese de doutorado.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)