

POLÍTICAS PÚBLICAS,
REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

110

Série Estudos e Pesquisas

SEI

Patricia Chame Dias, Urandi Roberto Paiva Freitas (orgs.)

SEI

110

Série Estudos e Pesquisas

POLÍTICAS PÚBLICAS,
REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL



SALVADOR
2024

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Jerônimo Rodrigues

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

Cláudio Ramos Peixoto

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Jusmari Terezinha de Souza Oliveira

**SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS
ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA**

José Acácio Ferreira

DIRETORIA DE ESTUDOS

Edgard Porto Ramos

DIRETORIA DE INDICADORES E ESTATÍSTICAS

Armando Affonso de Castro Neto

DIRETORIA DE INFORMAÇÕES GEOAMBIENTAIS

Cláudio Emílio Pelosi Laranjeira

DIRETORIA DE PESQUISAS

Rodrigo Barbosa de Cerqueira

Ficha Técnica

Diretoria Responsável

Diretoria de Indicadores e Estatísticas

Organização

Patrícia Chame Dias (Seplan)

Urandi Roberto Paiva Freitas (SEI)

Editoria-geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto Guanais

Colaboração (Sedur)

Maria do Carmo Barreto Sá

Patrícia Santos de Freitas

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Produção Editorial

Elisabete Barretto Guanais

Ludmila Nagamatsu

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Patrícia Fernanda Assis da Silva

Revisão de Linguagem

Laura Dantas

Projeto Gráfico

Elisabete Barretto Guanais

Julio Vilela

Ilustração / Folha de Rosto / Separatrizes

Vinicius Luz

Editoração

2Designers

Comissão Editorial

Aline Virgílio, Anderson de Oliveira, Eliana Sousa, Elisabete Barretto Guanais, Francisco Vidal, Ludmila Nagamatsu, Luiz Lobo, Luzia Pamponet, Marília Reis, Rita Pimentel, Soraia Tecla, Zélia Gois

Políticas públicas, representação democrática e participação social / Patrícia Chame Dias, Urandi Roberto Paiva Freitas (organizadores). -- Salvador : SEI, 2024.
282 p. il. (Série estudos e pesquisas, 110).

ISBN 978-65-981720-4-6

I. Desenvolvimento urbano - Bahia. 2. Planejamento urbano - Bahia. 3. Políticas públicas - Bahia. 4. Cidadania. 5. Democracia. 6. Condições - Bahia. I. Dias, Patrícia Chame. II. Freitas, Urandi Roberto Paiva. III. Título. IV. Série.

CDU 711.4(813.8)

Impressão: EGBA

Tiragem: 700 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 435, 2º andar – CAB – CEP 41750-002 – Salvador – Bahia

Tel.: (71) 3315-4822 / 3115-4707

www.sei.ba.gov.br – sei@sei.ba.gov.br



■ SUMÁRIO

9	APRESENTAÇÃO
15	PARTE I PERSPECTIVA INTRODUTÓRIA
17	PARTICIPAÇÃO, PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL: UM PANORAMA DAS ÚLTIMAS DÉCADAS <i>Claudio Peixoto</i>
18	CONSELHOS ESTADUAIS: ESPAÇOS DE MEDIAÇÃO E DEBATE
18	PARTICIPAÇÃO POPULAR
21	DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL <i>José Acácio de Almeida Ferreira</i>
25	CONCIDADES/BA: DESENVOLVIMENTO URBANO COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL <i>Jusmari Terezinha de Souza Oliveira</i>
26	PROCESSO PARTICIPATIVO
29	PARTE II DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO SOCIAL: A LEI E A PRÁXIS
31	ESPAÇOS PÚBLICOS: SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E DEMOCRACIA EM AÇÃO <i>Lara Sousa Matos</i>
33	O CAMINHO DO PENSAMENTO
36	OS PONTOS CARDEAIS
36	Entre consensos e conflitos
38	Ser de um lugar
41	A democracia e suas vicissitudes
44	É a tão falada democracia formal
45	Não chore ainda não...
47	As três faces da democracia
49	PRÁXIS DEMOCRÁTICA
54	E AGORA, JOSÉ? JOSÉ, PARA ONDE?
61	AS NOVAS ENCRUZILHADAS DO LABIRINTO DEMOCRÁTICO: PROJETO E TERRITÓRIO COMO ANCORAGEM NECESSÁRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL <i>Marco Aurélio Costa</i>
61	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROMESSA DEMOCRÁTICA
62	AS IP CONSTITUEM
63	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITES E DESAFIOS
66	TRANSIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL
69	PROJETO URBANO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CRISES E UM CONVITE PARA ATERRAR
72	PARA REQUALIFICAR A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
77	O ESTATUTO DA CIDADE E OS SEUS 23 ANOS: OPINIÕES NOVAS NA CASA VELHA <i>Claudio Carvalho, Raoni Rodrigues</i>
78	DESVENDANDO AS NOVAS OPINIÕES: OS ASPECTOS GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE
80	A CASA VELHA E OS SEUS DONOS: A REALIDADE SOCIAL DAS CIDADES BRASILEIRAS
83	OS ALCANCES E LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO EC/2001

84	O AMBIENTE INSTITUCIONAL: ASCENSÃO E QUEDA
85	CONSIDERAÇÕES FINAIS
89	POLÍTICA TERRITORIAL E URBANA, GRANDES PROJETOS E CONSELHO DAS CIDADES DA BAHIA: CONJUNÇÕES, DISJUNÇÕES E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS (2013-2023) <i>Ana Fernandes, Angela Franco, Liana Viveiros</i>
90	REDEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS E URBANAS NO BRASIL: UM BREVE PANORAMA DE ALTERNATIVAS E DILEMAS
95	PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO NA BAHIA
99	GRANDES PROJETOS NA BAHIA: À REVELIA DO TERRITÓRIO
103	O CONCIDADES/BA: BREVE PANORAMA
107	A Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CT-PGTU) do ConCidades/BA: desafios, dilemas e proposições
119	À GUIA DE CONCLUSÃO
127	PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: UM OLHAR SOBRE OS CONSELHOS <i>Mayara Mychella Sena Araújo</i>
129	PROCESSOS PARTICIPATIVOS: UM POUCO DO ANTES E DO PÓS ESTATUTO DA CIDADE
133	OS CONSELHOS: BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL
139	CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS
145	PARTE III POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DO CONCIDADES/BA
147	DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO DAS CIDADES <i>Maria do Carmo Barreto de Sá (Micau Barreto)</i>
149	URBANIZAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E SOLUÇÕES SUSTENTÁVEIS
153	CIDADES JUSTAS E INCLUSIVAS: AÇÃO CONJUNTA DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL
155	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL
157	GOVERNANÇA URBANA: O PAPEL ESTRATÉGICO DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA
159	AVANÇOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA
163	FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO
169	O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA (CONCIDADES/BA): PARTICIPAÇÃO SOCIAL E RESISTÊNCIA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO <i>Sueli Barreto dos Santos Silva</i>
169	NOTAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
171	A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES
175	O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES (CONCIDADES/BA) E SUA INTERAÇÃO COM AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
176	AÇÕES DA CÂMARA TÉCNICA DE HABITAÇÃO (CTHAB)
184	CONSIDERAÇÕES FINAIS
193	O CONTROLE SOCIAL NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS NA BAHIA <i>Mateus Almeida Cunha, Bianca Menezes Cunha Couto e Raimundo de Freitas Neves</i>
194	POLÍTICAS PÚBLICAS E O SANEAMENTO BÁSICO
196	A LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO – LNSB (LEI FEDERAL Nº 11.445/2007) E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PNRS (LEI FEDERAL Nº 12.932/2014)

197	A POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI ESTADUAL Nº 11.172/2008) E A POLÍTICA ESTADUAL DE RESÍDUOS (LEI ESTADUAL Nº 12.932/2014) – BAHIA
199	O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES E SUAS DISCUSSÕES QUANTO ÀS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS AO LONGO DO TEMPO
208	CONSIDERAÇÕES FINAIS
215	A TRAJETÓRIA DA CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE URBANA DO CONCIDAES/BA: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS SETORIAIS DE MOBILIDADE <i>Grace Maria França Gomes e Márcia Sampaio Baggi</i>
216	A CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE DO CONCIDAES/BA NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA
218	ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE DO CONCIDAES/BA
222	CONSIDERAÇÕES FINAIS
225	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA URBANA NO ESTADO DA BAHIA: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES <i>Bianca Carvalho Machado e Rafael de Souza</i>
226	INTERFACES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU) E A POLÍTICA URBANA DO ESTADO DA BAHIA
228	SÍNTESE DAS CÂMARAS TÉCNICAS DE POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL URBANA
237	CONSIDERAÇÕES FINAIS
241	A ATUAÇÃO DO CONCIDAES NA PERCEPÇÃO DE SEUS INTEGRANTES <i>Patricia Chame Dias</i>
242	SOBRE O QUESTIONÁRIO: TEMAS CENTRAIS E A DIFICULDADE DA APLICAÇÃO
244	SOBRE OS RESULTADOS
244	Qual o perfil das/dos integrantes do Conselho?
247	COMO CONSELHEIRAS E CONSELHEIROS AVALIAM SUA ATUAÇÃO?
252	PONTOS PARA REFLEXÃO
263	PARTE IV DEPOIMENTOS
265	RESILIÊNCIA E LIDERANÇA: O PAPEL DO CONSELHO DAS CIDADES DA BAHIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS <i>Afonso Luiz Araujo</i>
269	MINHA VIVÊNCIA NO CONCIDAES BAHIA E CONTRIBUIÇÕES AO PLANEJAMENTO <i>Daniel Colina</i>
271	O PLANEJAMENTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E QUESTÕES PARA O PRESENTE
273	O NOSSO PLANEJAMENTO
274	O PDDU E A CIDADE QUE QUEREMOS
277	EIXO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA
277	Contextualização: neocolonialismo e infraestrutura
279	EIXO ESTRUTURAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA BAHIA
280	NOSSO PLANEJAMENTO E O CONCIDAES: AVALIAÇÕES E RECOMENDAÇÕES
281	O CONCIDAES BAHIA

APRESENTAÇÃO

A democracia de base popular é um pilar fundamental para a construção de sociedades justas e equânimes. Neste contexto, a participação e o controle social são essenciais - implicam a atuação da sociedade na tomada de decisão sobre as diretrizes do Estado e, por conseguinte, direcionam os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Requisito para a prática da cidadania, conforme uma extensa literatura sobre o tema, a participação social refere-se às possibilidades e capacidades dos cidadãos de se envolverem ativamente na definição da agenda pública. Isso, portanto, vai além do simples ato da escolha do governante por meio do voto; significa o engajamento dos sindicatos, movimentos sociais, associações comunitárias, conselhos de direitos, representações profissionais e empresariais, entre outros atores sociais, no debate político.

O relativo consenso da relação entre a participação social e a democracia reflete-se, por exemplo, nos dispositivos legais que orientam distintas políticas públicas no Brasil. Com efeito, na maior parte deles, o papel dos conselhos de direitos é afirmado. Todavia, entre o reconhecimento, teórico ou legal, da relevância da construção coletiva do planejamento governamental para a consolidação do Estado democrático de direito e a prática, há obstáculos a serem superados e hiatos que precisam ser preenchidos. Em outros termos, nem todos os conselhos, ainda que instituídos, possuem efetivo funcionamento ou, de fato, intervêm na atuação estatal. Em face a tal situação, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), cuja finalidade é debater, formular e deliberar diretrizes para a política estadual de desenvolvimento urbano, bem como para programas a ela vinculados, e monitorar e avaliar sua execução, é um exemplo de trabalho, resistência e resiliência em prol do fortalecimento da democracia e da produção de políticas públicas mais efetivas e sustentáveis.

Em 2023, quando esse conselho completou 15 anos de atuação ininterrupta, se afirmando como um canal de interação entre a sociedade civil organizada e o Estado, se constituiu um grupo¹, coordenado por sua Secretaria Executiva, instância vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), com o objetivo de elaborar uma publicação que colocasse em debate essa experiência. Diante disso, e visando qualificar tal projeto, esse grupo estabeleceu um profícuo diálogo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento do

¹ Esse grupo era formado por: João Pereira - Conselheiro do ConCidades/BA, representando a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam). Márcia Sampaio Baggi - Conselheira do ConCidades/BA, representando a Sedur na Câmara Técnica de Mobilidade. Mateus Almeida Cunha - Conselheiro do ConCidades/BA, representando a Sedur na Câmara Técnica de Saneamento Básico e Ambiental. Micau Barreto Sá - Secretaria Executiva do ConCidades/BA, coordenadora do projeto. Patrícia Chame Dias - Conselheira do ConCidades/BA, representando a Seplan na Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana. Rafael Pedreira - Representando a Superintendência de Gestão Territorial.

Estado da Bahia (Seplan). Questões sobre relação entre democracia, desenvolvimento e o funcionamento das instâncias de participação e controle social, entre o arcabouço legal das políticas públicas e a prática concreta, sobre as conjunturas sociopolíticas e econômicas que pautaram os movimentos sociais nas últimas décadas e sobre a experiência real e a efetividade do trabalho do ConCidades/BA estiveram na pauta. Como resultado, a SEI, em parceria com a Secretaria Executiva do Conselho Estadual do Conselho, tem a satisfação de levar a público este número da Série de Estudos e Pesquisas (SEP), intitulada *Políticas públicas, representação democrática e participação social*.

Os trabalhos que integram esta publicação encontram-se distribuídos em quatro seções. Na primeira, Perspectiva Introdutória, estão as considerações de Cláudio Peixoto, Secretário da Seplan, José Acácio de Almeida Ferreira, Diretor-geral da SEI, e Jusmari Terezinha de Souza Oliveira, Secretária da Sedur, sobre os temas que orientaram a construção desta publicação. Com enfoques particulares, cada um desses autores trata da participação como elemento essencial para a consolidação da democracia e a promoção do desenvolvimento, ao tempo em que realçam o trabalho do ConCidades/BA. Enfatizam-na, ademais, como princípio necessário à elaboração e implementação de políticas públicas com maior capacidade de responder às demandas sociais.

Segue-se a seção Democracia e Representação Social: a Lei e a Práxis. Nela, Lara Sousa Matos, em *Espaços públicos: sociedade civil, cidadania e democracia em ação*, faz um detido estudo sobre a concepção de espaços públicos, entendidos como lugares propícios para a promoção da participação e do controle social. Para tanto, transita pelos conceitos de sociedade civil, cidadania e democracia e reflete sobre os desafios e possibilidades de efetiva participação social. Tratando também desses desafios e possibilidades, em *As novas encruzilhadas do labirinto democrático: projeto e território como ancoragem necessária da participação social*, Marco Aurélio Costa traça uma pertinente crítica da participação social na política urbana, considerando a trajetória das interações socioestatais durante o processo de redemocratização brasileira, verificando as otimistas expectativas existentes nesse contexto, e como esse processo evoluiu no decorrer dos anos - seus avanços, limites e desafios. Apresenta, ainda, alguns questionamentos e propostas para repensar a participação social na gestão das políticas públicas, elencando perspectivas e propostas relativas à transformação digital e à questão territorial.

Na sequência, encontra-se o texto assinado por Claudio Carvalho e Raoni Rodrigues, *O Estatuto da Cidade e os seus 23 anos: opiniões novas na casa velha*. Com um debate consistente, destacaram aspectos centrais desse Estatuto e apresentaram uma análise das dificuldades que os diferentes municípios brasileiros, dadas suas peculiaridades, encontram para tornar essa lei efetiva. Nesse sentido, observaram a importância de adaptar seus instrumentos às várias realidades nacionais, ao mesmo tempo em que analisaram as repercussões da ótica neoliberal na dinâmica de planejamento e produção do espaço urbano. Além disso, alinharam argumentos sobre a necessidade de avançar na aplicação desse Estatuto e de, para tanto,

promover um debate a respeito das possibilidades e limites de real aplicação dos instrumentos urbanísticos nele previstos.

Ana Fernandes, Ângela Franco e Liana Viveiros trazem outras questões para o debate. Com *Política territorial e urbana, grandes projetos e Conselho das Cidades da Bahia: conjunções, disjunções e suas circunstâncias (2013-2023)*, discutiram e articularam adventos relativos ao processo de redemocratização, os caminhos da política urbana e a ampliação da abordagem territorial do planejamento no Brasil e na Bahia. E, aprofundando alguns desses pontos, abordaram criticamente os impactos territoriais dos “grandes projetos” implantados ou previstos para a Bahia, fundamentalmente voltados ao crescimento econômico. Diante do denso quadro traçado, revisitaram a trajetória do ConCidades/BA e analisaram a atuação de uma de suas Câmaras Técnicas, a de Planejamento e Gestão Territorial Urbana, o que lhes permitiu reconhecer que, mesmo diante de reveses, com o trabalho e esforço contínuos, esse conselho construiu sua importância e adquiriu força política.

Com o título *Processos participativos de construção de políticas públicas urbanas: um olhar para os conselhos*, Mayara Mychella Sena Araújo realizou uma reconstrução crítico-reflexiva a respeito dos instrumentos de gestão democrática da cidade. Para tanto, agregou conteúdos para a discussão das possibilidades, limites e experiências de processos participativos no pré e pós-Estatuto das Cidades, sobre a formação dos ConCidades e o ConCidades/BA e realizou um debate sobre seu funcionamento e atuação. Nesse percurso, elaborou consistentes ponderações acerca dos obstáculos a serem ultrapassados no sentido de consolidar os processos participativos como orientadores das decisões públicas, de superar o comum padrão clientelista e excludente tão comum às políticas públicas urbanas.

A terceira seção deste livro, *Políticas Públicas e Participação Social: o Caso do ConCidades/BA*, pretende uma análise crítica de sua experiência. É interessante destacar que os textos que a compõem são de autoria de pessoas que, de algum modo, possuem ou possuíram vínculos com esse conselho e foram produzidos considerando atas, relatórios anuais ou resoluções elaborados no âmbito do ConCidades/BA. Então, seu conteúdo é modelado pela visão de atores nele implicados.

O primeiro deles, *Desenvolvimento urbano sustentável: desafios, oportunidades e participação social no Conselho das Cidades*, escrito por Micau Barreto, Secretária Executiva do ConCidades/BA, objetivou provocar um debate a respeito da gestão democrática, orientada pela participação e controle social. Ela abordou os problemas relativos à implementação desse tipo de gestão numa sociedade em que o capitalismo está consolidado e colocou a necessidade de direcioná-la à promoção de cidades mais sustentáveis, justas e inclusivas. Argumentou que, diante do intenso trabalho a ser feito nesse sentido, o Conselho possui papel estratégico e potencialidades para atuar no propósito do fortalecimento da democracia e de uma sociedade menos desigual.

A apreciação dos trabalhos das câmaras técnicas se inicia com um artigo de Sueli Barreto dos Santos Silva, que trata do trabalho da Câmara Técnica de Habitação. Em *O Conselho Estadual*

das Cidades da Bahia (ConCidades/BA): participação social e resistência na construção da política pública de habitação, a autora constrói uma breve discussão sobre políticas públicas para, em seguida, abordar aspectos da Política de Habitação de Interesse Social. Ela continua seu texto tratando da construção dessa política no âmbito estadual e do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, e realiza um levantamento do histórico de suas ações em torno da elaboração desses documentos. Com isso, demonstra o importante trabalho do Conselho e da referida Câmara Técnica nesse processo.

Matheus Cunha, Bianca Couto e Raimundo Neves, desenvolveram o artigo *O controle social na elaboração e implementação de Políticas Públicas de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos na Bahia*. Nele, além de tecerem considerações sobre a Lei Nacional de Saneamento Básico, há uma abordagem de aspectos relativos à Política Estadual de Saneamento Básico e à de Resíduos Sólidos. Para evidenciar o papel do ConCidades e da Câmara Técnica em referência na construção desses instrumentos legais, construíram um panorama de suas atividades entre 2008 e 2023. Desse modo, verificaram que, apesar do intenso trabalho, quando se observam os conteúdos das reuniões, o conselho vem cumprindo apenas parcialmente o seu principal papel, que se refere à discussão, elaboração e implementação das legislações sobre saneamento básico.

A trajetória da Câmara Técnica de Mobilidade Urbana do ConCidades-Bahia: um olhar quanto à atuação nas políticas setoriais de mobilidade é o título do texto de Grace Maria França Gomes e Márcia Sampaio Baggi. As autoras elaboraram, inicialmente, um panorama do ConCidades e das atribuições dessa câmara para, em seguida, refletirem sobre seu funcionamento. Para tanto, considerando o período 2007-2024, analisaram os temas tratados e os encaminhamentos realizados em suas reuniões. Com isso, as autoras evidenciaram os vários debates estabelecidos em torno da construção da Política de Mobilidade do Estado da Bahia. Demonstraram, portanto, a partir do levantamento realizado, as contribuições da Câmara Técnica de Mobilidade para elaborar e traçar as diretrizes de dita política.

Bianca Carvalho Machado e Rafael de Souza trataram da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (PGTU). Em seu artigo, *Participação social e Política Urbana no Estado da Bahia: contribuições do Conselho Estadual das Cidades*, após uma sucinta exposição do histórico sobre de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e sua relação com o processo relativo à Política Urbana da Bahia, argumentaram que sua elaboração é de competência do ConCidades/BA. Por isso, desde 2008, ela é pauta dos debates da PGTU. Todavia, conforme demonstraram, conjunturas políticas e socioeconômicas tanto impuseram outros temas ao debate, como impediram sua efetiva construção. O que restou evidente foi que a inexistência desse marco legal se constitui num dos entraves para a efetiva articulação das distintas políticas urbanas, bem como para a construção integrada de projetos e práticas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento regional.

Esses cinco artigos demonstram que no âmbito do ConCidades/BA vem se estabelecendo o necessário debate tanto sobre as políticas públicas em curso, como sobre os planos, políticas

e projetos em elaboração. Constatam, pois, sua relevância enquanto instância que coloca a sociedade civil em diálogo com o Estado, que exerce pressão pelo atendimento de suas demandas. Em contrapartida, em todos destaca-se a existência de desafios a serem superados no sentido de ampliar sua atuação, entre os quais, o de avançar no sentido do exercício do controle social, na capacidade de atuar mais firmemente para garantir a efetividade das políticas públicas e de provocar as instituições para cumprirem suas atribuições legais.

Tais questões, de algum modo, transitam no texto de Patricia Chame Dias, representante da Seplan no Conselho. No texto *A atuação do ConCidades na percepção de seus integrantes*, trabalha com dados obtidos em pesquisa realizada junto a suas conselheiras e conselheiros. A partir disso, traçou o perfil dos(as) seus(suas) integrantes e verificou como avaliavam sua atuação. No diz respeito a essa questão, notou que, em geral, consideravam a existência de avanços na sua capacidade de intervir nos processos de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. No entanto, ainda por meio dos registros da pesquisa, ficou evidenciado que, em boa medida, as autoridades desconsideravam as resoluções do ConCidades/BA. Diante desse quadro, a autora elaborou indagações sobre, por exemplo, o grau de incorporação das resoluções desse conselho nas ações governamentais. Também ponderou sobre a noção que seus integrantes possuem do que seja a efetivação de práticas de participação ou de controle social.

Por fim, na seção Depoimentos, há dois textos. O primeiro, *Resiliência e liderança: o papel do Conselho das Cidades da Bahia na construção de políticas públicas urbanas*, de Afonso Luiz Araujo, integrante da Secretaria Executiva do ConCidades/BA desde 2008, contém reflexões sobre a história desse conselho, com destaque para o papel dos conselheiros. Ele fala da importância desse ator social e da necessidade de os conselheiros estarem preparados para o adequado exercício de suas funções. O segundo, *Minha vivência no ConCidades-Bahia e contribuições ao planejamento*, escrito por Daniel Colina, conselheiro do ConCidades/BA desde sua instauração, apresenta a imbricação de suas trajetórias pessoal e profissional, e como ambas foram influenciadas por sua participação nesse conselho. Diante da experiência assim construída, ele traça algumas questões sobre o planejamento: como ele é e o que poderia ser.

Com esse amplo conjunto de textos, nesta publicação buscou-se explorar as intersecções entre os elementos citados no seu título, analisando as potencialidades e os obstáculos da participação ativa da sociedade nas decisões governamentais e como o fortalecimento dos conselhos de direitos pode contribuir para transformar, para melhor, a vida das pessoas. Desse modo, a comissão editorial da SEP 110 deseja que seu conteúdo contribua para o debate sobre o tema e para a qualificação da ação estatal.

Boa leitura!

PARTE I

PERSPECTIVA INTRODUTÓRIA

SEF

110

Série Estudos e Pesquisas

PARTICIPAÇÃO, PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL: UM PANORAMA DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

CLÁUDIO PEIXOTO¹

Desde o primeiro governo de Jaques Wagner, a Bahia consolidou-se como referência nacional em planejamento com participação social. Mesmo diante do recente período de retrocesso vivido no país, marcado pela negação da função do planejamento no Estado brasileiro, a Bahia resistiu. Atualmente, sob a liderança do governador Jerônimo Rodrigues, em sintonia com o presidente Lula e o Governo Federal, por meio do recriado Ministério do Planejamento e Orçamento, a Bahia busca atualizar sua visão estratégica de longo prazo, aprimorar o processo de avaliação de políticas públicas e a gestão dos programas do Plano Plurianual (PPA) Participativo, com base em um novo modelo de governança. Para tanto, é necessário um contínuo e fortalecido laço entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, o processo de mobilização social, iniciado com as audiências públicas do PPA Participativo em 2007, foi consolidado a partir da construção de instrumentos legais e marcos institucionais importantes, como a Política Estadual de Desenvolvimento Territorial (Lei 13.214, de dezembro de 2014)², que estabelece os Territórios de Identidade como unidades espaciais de referência para o planejamento e a gestão pública, além de criar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters). Esses se constituem em espaços de referência para discussão e acompanhamento democrático das políticas de desenvolvimento territorial, entre outros temas afins. Nesse contexto, mantém-se ativo o diálogo estabelecido entre o Estado e os conselhos, com atenção voltada para os resultados das conferências.

Entre os Conselhos Estaduais de Direito, destaca-se o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), atuante há 16 anos. Enquanto espaço público de representação social voltado à discussão de temas relevantes para o desenvolvimento urbano sustentável, com as Câmaras Temáticas de Planejamento e Gestão Territorial Urbana, Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento Básico e Ambiental, o ConCidades/BA é um parceiro da gestão estadual, particularmente, da Secretaria do Planejamento (Seplan). O conselho atua para que a participação social materialize-se em políticas públicas mais assertivas e eficazes. A incorporação das propostas deliberadas por esse órgão colegiado durante o processo de

¹ Secretário do Planejamento do Estado da Bahia. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Especialista em Finanças Públicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Administração Pública pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

² BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERS. *Diário Oficial do Estado*: seção 1, Salvador, ano 99, n. 21.605, p. 6-8, 30 dez. 2014.

escuta social do PPA Participativo (2024-2027) representa um avanço importante no novo modelo de governança dos programas de governo, ao consolidar a influência da sociedade na definição dos conteúdos e metas das políticas públicas.

O PPA Participativo, portanto, surgiu como resposta do governo estadual à necessidade de fortalecer a participação de diferentes atores sociais na definição das políticas públicas, permitindo que suas demandas sejam incorporadas aos instrumentos de planejamento. Esse modelo permitiu que cidadãos de todos os territórios da Bahia participassem na determinação das prioridades de investimento, encaminhando sugestões nas plenárias territoriais realizadas nos 27 Territórios de Identidade.

CONSELHOS ESTADUAIS: ESPAÇOS DE MEDIAÇÃO E DEBATE

Ao longo de sua trajetória, o ConCidades/BA tornou-se um fórum essencial para a discussão das questões urbanas, envolvendo representantes do governo, da sociedade civil e do setor privado. A Conferência Estadual das Cidades, que chegará à oitava edição, simboliza esse debate e a disposição do Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e do ConCidades, em construir políticas para cidades socialmente mais justas, inclusivas, diversas e sustentáveis.

Esse e outros conselhos estaduais representam canais efetivos de comunicação entre a sociedade e a administração pública, contribuindo para que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e que suas necessidades sejam incorporadas às políticas governamentais. A participação efetiva da sociedade civil nesses espaços contribui para a transparência, a legitimidade, a eficácia e a efetividade das ações governamentais. Além disso, ela é um reflexo dos valores democráticos que orientam a administração pública, já que a própria Constituição Federal de 1988 assim estabelece. Por isso, em conformidade com a Lei Magna do país e as diretrizes do governo da Bahia, esse princípio é implementado no estado por meio de um sistema legal robusto, que fortalece a cidadania e aponta para a inclusão social.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os valores democráticos são a base para uma sociedade mais igualitária. Assim, o Governo do Estado da Bahia tem se comprometido a segui-los, além de promover a transparência, a responsabilidade e a inclusão em todas as suas ações. A participação é vista não apenas como um direito, mas como uma necessidade para a construção de políticas públicas que realmente atendam às expectativas de seus cidadãos e cidadãs.

O PPA Participativo e o legado do ConCidades/BA são marcos importantes. Seus instrumentos legais e o processo de controle social servem de referência para outros estados, que orientam

suas ações pelo princípio de que a voz da população deve ser ouvida e respeitada. O desafio permanente é que esses mecanismos de participação sejam aprimorados, por meio da capacitação dos atores sociais e do uso das novas tecnologias, construindo um modelo de governança que seja efetivamente representativo.

Com o objetivo de assegurar um futuro com maior qualidade de vida e garantia de direitos sociais para a população baiana, o governo do estado adota o princípio da defesa da política territorial e do planejamento participativo. Além disso, segue comprometido com a promoção do controle social e da transparência, reafirmando os valores democráticos que norteiam sua atuação. Afirma-se, portanto, que, somente com a participação ativa da sociedade, é possível desenvolver as políticas públicas que viabilizem a construção de um estado justo, prospero e sustentável para todos os baianos e baianas.

DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

JOSÉ ACÁCIO DE ALMEIDA FERREIRA¹

Nos últimos anos, foi possível constatar que, malgrado a emergência de obstáculos característicos do percurso histórico, de maior ou menor amplitude, a democracia brasileira soube resistir e consolidar-se como uma conquista inegociável da nossa sociedade. No entanto, não basta tecer loas à democracia, ainda que a preservando e aperfeiçoando, contínua e consistentemente, já que ela não se constitui num fim em si mesma. Em outros termos, para que se legitime junto à sociedade, é preciso que a democracia se apresente, igualmente, como um meio altamente eficaz para a promoção de autêntico e efetivo processo de desenvolvimento econômico, respeitando-se, ademais, o desiderato da sustentabilidade ambiental e, principalmente, a redução das desigualdades sociais.

Saliente-se, todavia, que o desenvolvimento enquanto categoria que orienta, inclusive, a ação governamental, comporta uma série de noções distintas, quando não conflitantes entre si. Numa perspectiva minimalista, no limite, o desenvolvimento tende a ser confundido com o mero crescimento econômico, condição necessária, embora longe de suficiente, para a promoção de genuínos ganhos sociais. Seguindo de perto as melhores tradições do pensamento brasileiro e latino-americano, privilegia-se aqui uma noção de desenvolvimento mais ampla e integrada, que implica transformações qualiquantitativas nas estruturas econômicas, sociais, político-institucionais, culturais etc., resultando numa elevação contínua e sustentada da melhoria das condições de vida das populações, num maior acesso a bens e serviços, inclusive culturais, enfim, numa ampliação considerável dos níveis de bem-estar da sociedade. Em poucas palavras: o desenvolvimento é um processo histórico transformador e que deve, necessariamente, engendrar maior justiça social.

Tal noção de desenvolvimento é permeada, preferencialmente, nos marcos da plenitude democrática, pela ideia e pela prática da participação e controle social. Princípio e valor democrático, a participação social se converte numa diretriz fundamental para maximizar a efetividade das políticas públicas, na medida em que permite, de forma mais adequada, a defesa das demandas populares no âmbito do aparato estatal. Nessa perspectiva, os espaços de participação social se configuram como *loci* institucionais nos quais atores sociais com diferentes interesses e perspectivas político-ideológicas se encontram e se confrontam na

¹ Diretor-geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Presidente da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). Conselheiro Titular da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Especialista em Gestão Pública com Ênfase em Financiamento Externo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal).

definição dos rumos da intervenção governamental; e, por essa mesma razão, podem ser lidos como uma expressão de vitalidade da vida pública.

Não por acaso, todo aquele contexto que marcou a redemocratização nacional, de expectativas, de esperanças e de intensa mobilização social, que se instaurou nos anos 1980, principiando pelo movimento cívico das Diretas Já e desaguando no Congresso Constituinte que iniciou seus trabalhos em 1987, trouxe à nova Constituição Federal de 1988 uma série de determinações que passaram a orientar a criação de instâncias de participação direta da sociedade, caso dos conselhos de direitos. A título de exemplo, em decorrência dessa trajetória, foi instituído, em 2004, o Conselho das Cidades nacional (ConCidades). Assim, esses conselhos são constituídos como instâncias nas quais a sociedade desempenha papel proeminente na definição do escopo da agenda política. Possuem, assim, relevância tanto na formulação, como no acompanhamento e no controle das políticas públicas; por um lado, contribuem no direcionamento do fazer governamental e, por outro, verificam se o que está sendo realizado representa aquilo que foi definido ou pactuado coletivamente.

Se tais premissas devem de fato orientar os governos comprometidos com uma democracia fundamentada no fortalecimento da cidadania e no incremento do bem-estar social, cabe reconhecer, no entanto, que a institucionalização de canais e instâncias de participação e controle social, embora constitua por si só medida relevante e necessária, mostra-se, em múltiplos casos, insuficiente para a garantia de políticas públicas mais aderentes à realidade ou que respondam de modo mais incisivo aos problemas enfrentados pela sociedade, como o demonstram a literatura especializada e a análise das próprias experiências concretas.

Desse modo, na perspectiva da potencialização das possibilidades de que as demandas dos diferentes atores sociais, e particularmente aquelas oriundas dos segmentos sociais mais vulnerabilizados, tenham peso relevante nas pautas do governo, torna-se imprescindível, entre outras ações, viabilizar e aperfeiçoar os meios de acesso a informações, dados, estatísticas e conhecimentos científicos que contribuam para o debate público. Tais aspectos representam, em suma, valores caros a esta Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), devidamente inscritos em seu recém-editado e publicado Planejamento Estratégico 2024-2027, a nortear as suas diversas ações.

Portanto, com o duplo objetivo de consolidar um processo democrático na gestão pública baiana e de traçar estratégias mais efetivas para o alcance do desenvolvimento, tal como aqui entendido, é necessário que o Estado aprofunde e aperfeiçoe seu diálogo com aquelas mesmas instâncias de participação e controle social, fornecendo-lhes informações, subsídios e conhecimentos que ampliem suas competências, a fim de que aquelas, mantendo sua costumeira independência de atuação e, nesse sentido, auxiliando os próprios governos, possam contribuir ainda mais para a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

A SEI se insere nesse contexto de sustentação da democracia, na condição de primeiro Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT) da Administração Pública indireta do Estado da Bahia, à exceção

das Universidades, suas principais parceiras, como órgão capaz de subsidiar a gestão pública no alcance dos seus objetivos de combater a miséria e a fome, males que afligem a nossa sociedade, auxiliando na elaboração de políticas públicas baseadas em evidências, assim como monitorando e avaliando os impactos dos programas governamentais previstos no PPA e/ou em outros instrumentos de planejamento.

Por derradeiro, ciente do importante papel do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), desde 2007, quando foi criado, no debate das questões urbanas e da política de desenvolvimento urbano do estado, a SEI a ele se soma nesta empreitada, trazendo sua expertise e seus conhecimentos acumulados ao longo de larga trajetória para o debate público.

Esta bela publicação, que a SEI traz à luz em hora bastante oportuna, visa, como uma merecida homenagem, celebrar a resiliência e atuação plena do ConCidades/BA. Vida longa e boa leitura!

CONCIDADES/BA: DESENVOLVIMENTO URBANO COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

JUSMARI TEREZINHA DE SOUZA OLIVEIRA¹

A participação social nas políticas públicas refere-se ao envolvimento ativo e deliberativo dos cidadãos e da sociedade civil organizada no processo de planejamento, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas governamentais. Esse conceito enfatiza a importância de garantir que as decisões e ações dos governos reflitam necessidades, interesses e valores dos diversos grupos da sociedade. Esse processo envolve a criação de espaços democráticos e inclusivos que permitam aos cidadãos contribuir com suas experiências, conhecimentos e perspectivas, para influenciar, de forma positiva, o desenvolvimento e a qualidade das políticas públicas.

Falar dessa temática tem sido tarefa propositiva diante da necessidade de os governos e esferas públicas serem cada vez mais assertivos no planejamento, no investimento de recursos e na execução de ações e obras concretas voltadas à evolução da sociedade, à melhoria dos espaços sociais e ao bem-estar da população.

É nesse sentido que o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) tem sido reconhecido como uma instância crucial de participação e controle social, conforme evidenciado por uma série de iniciativas implementadas ao longo de seus 20 anos de existência. Esses fatores proporcionam uma avaliação abrangente da história e do impacto do ConCidades/BA em diversos aspectos, sobretudo na definição das ações a serem implementadas e no efetivo acompanhamento de sua execução.

Vale, portanto, destacar a importância do ConCidades/BA como um espaço legítimo de diálogo e participação social, onde os diversos setores da sociedade têm a oportunidade de discutir e formular políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, um aspecto por muito tempo negligenciado no Brasil o que resultou no agravamento da crise urbana e no aprofundamento do *apartheid* social.

No entanto, desde a primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil vem adotando uma nova abordagem na elaboração de políticas públicas, que visam às reais necessidades da população. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades materializa um instrumento estratégico de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano integrando a sociedade civil organizada em cogestão com o poder público.

¹ Secretária de Desenvolvimento Urbano da Bahia (Sedur). Presidenta do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA). Agricultora. Bacharel em Letras pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

No âmbito estadual, é imperativo constatar o papel do Governo do Estado da Bahia enquanto edificador e executor das políticas públicas voltadas ao setor urbano, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), que tem recebido, na gestão do Governador Jerônimo Rodrigues, a atenção necessária à transformação estruturante dos ambientes urbanos das cidades baianas.

PROCESSO PARTICIPATIVO

A criação do ConCidades nacional em 2004 foi resultado de um processo democrático, evidenciando sua função como um canal para a representação das demandas da sociedade civil organizada. Diante das necessidades urbanas, ele é mecanismo estratégico para a construção de políticas públicas que associem o planejamento urbano à participação e ao controle social. Em nível estadual, o ConCidades/BA garante o processo de integração das diversas identidades e culturas dos Territórios de Identidade da Bahia, o que confirma sua relevância para o planejamento territorial.

Além disso, o ConCidades/BA é reconhecido como uma ferramenta de fortalecimento do controle social e da governança participativa, contribuindo para a implementação de políticas públicas que visam garantir direitos básicos, como moradia digna, saneamento básico, mobilidade urbana e planejamento territorial. A participação ativa dos conselheiros nas discussões, plenárias e câmaras técnicas reflete o compromisso da entidade em buscar soluções para os desafios enfrentados pelas cidades e territórios da Bahia.

Outro aspecto a ser destacado é o papel do ConCidades/BA na capacitação e formação de seus membros, proporcionando oportunidades de aprendizado e troca de experiências. A atuação dos conselheiros tem sido fundamental para avançar nas discussões sobre temas complexos, referentes a habitação, saneamento e mobilidade, bem como na construção e execução de políticas públicas urbanas e territoriais mais inclusivas e sustentáveis.

No entanto, é preciso também apontar desafios e preocupações, como o risco de retrocesso e desmonte de programas sociais, como os vivenciados no período de 2016 a 2022. Por essa razão, torna-se urgente e necessário o processo de restauração do fluxo de discussão contínua e permanente sobre políticas urbanas. A garantia da continuidade do modelo participativo e do controle social é destacada como fundamental para o avanço do desenvolvimento urbano e a promoção da igualdade e equidade nas cidades da Bahia.

Em suma, o ConCidades/BA tem-se destacado como um espaço de articulação e mobilização social, permitindo que a sociedade civil e o poder público trabalhem em conjunto para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Sua trajetória, ao longo dos anos, reflete o compromisso com a promoção do direito à cidade e a busca por soluções que atendam às necessidades e demandas da população baiana.

As Conferências das Cidades, organizadas pelo Ministério das Cidades, têm sido momentos cruciais para identificar e elaborar propostas que apontem caminhos e sirvam como um guia para a superação dos problemas urbanos. Especialmente na Bahia, com as experiências discutidas em âmbito estadual, foram instituídas inúmeras políticas para reparar dívidas sociais históricas, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Água para Todos. A Política Estadual de Habitação de Interesse Social e a Lei Estadual de Saneamento Básico, promulgadas em 2008, também são exemplos desse compromisso.

O ConCidades/BA passou a ter efetividade em 2008, incorporando a missão de formular diretrizes gerais da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano. Desde então, tem promovido conferências estaduais e investido na qualificação de seus membros, contribuindo para a consolidação de políticas públicas mais inclusivas e justas. Na atual conjuntura, estão em processo de elaboração a Política Urbana para o Estado da Bahia e a organização do seu sétimo ciclo de conferências estaduais, quando serão submetidas à aprovação as diretrizes gerais dessa política pública estratégica para o planejamento de todos os territórios do estado.

Dessa forma, reafirma-se nesta instância, a necessidade de manter atuante esse espaço de debate e de busca de soluções que enfatizam e salvaguardam a vida e o bem-estar da população baiana como princípio básico a ser atingido. Nesse sentido, o ConCidades/BA consolida a sua robustez e integralidade, conquistando notável respeito dentro e fora da esfera governamental da Bahia. Sua relevância política é marcada pela presença de personalidades relevantes que estiveram à frente de seu processo de criação. Esta publicação comemorativa destaca a trajetória do ConCidades/BA, de fundamental importância na elaboração de políticas públicas que estabelecem e garantem os direitos da população baiana à cidade e à moradia digna.

PARTE II

DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO
SOCIAL: A LEI E A PRÁTICA

110

Série Estudos e Pesquisas

SESP

ESPAÇOS PÚBLICOS: SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E DEMOCRACIA EM AÇÃO

LARA SOUSA MATOS¹

A expressão que intitula este texto – *espaços públicos* – foi tomada de empréstimo de Dagnino (2002, p. 10), que assim denomina os encontros entre poder público e sociedade civil, “[...] tanto os que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”. No caso presente, interessa sobretudo os do segundo tipo, os espaços nos quais a democracia pode ser vivenciada como prática coletiva, incorporados à estrutura de governança do Estado. São exemplos desse tipo os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências; tudo o que for dito se refere a esses *loci*.

O estudo foi conduzido sopesando-se continuamente referências teóricas e dinâmicas dos acontecimentos factuais, partindo, inicialmente, de uma posição de dúvida e estranhamento. Dúvida daquilo que aparece muito limpo e bem escrito em normativas institucionais, com os seus artigos de boas intenções e repertório de competências da mais alta relevância. Dúvida da força propulsora que essas determinações formais possuem, da capacidade de, a partir delas e com elas, democratizar o poder e garantir que a sociedade civil possa colaborar efetivamente com o ciclo de políticas públicas. Dúvida das intenções do Estado. Dúvida do que é essa democracia e de que sociedade civil se estar a falar. O estranhamento – atitude de inspiração etnográfica, sem sombra de dúvida – ocorreu por serem os espaços públicos ambientes conhecidos, palco do fazer laboral cotidiano por muitos anos. Estranhar para enxergar o familiar como um outro, para se enxergar como outro e entrever o que estava oculto mesmo sendo óbvio.

Esses espaços públicos compõem o organograma das secretarias de Estado, sua implantação e funcionamento têm assento em leis que disciplinam e minuciam cada política pública; são sinais reluzentes da (re)democratização que o país vive – veias abertas de uma luta infinda – com reconhecimento estampado da Constituição Federal de 1988. Ora, não se aporta em um lugar assim por graça ou misericórdia; para se chegar à demarcação desses territórios de construção dialógica, muitas batalhas foram travadas, marcadas por sangue, suor, lágrimas e sonhos. Então, há uma potência encerrada nessas normas – elas guardam em si o porquê histórico de terem sido escritas. No entanto, há distância entre intenção e gesto, e do gesto

¹ Doutora e mestra em Administração, graduada em Direito, todos pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), lotada na Casa Civil/Bahia. <https://orcid.org/0000-0003-2596-3017>, lara.matos@casacivil.ba.gov.br

truncado advém o incomodo ético-político: os espaços públicos – conselhos e conferências – cumprem as promessas de participação social inscritas como signos emancipatórios no ordenamento jurídico?

Se o caso fosse de resposta afirmativa, este artigo tomaria outro rumo. Acontece que, pela confrontação com o desempenho conhecido desses espaços públicos, a resposta diverge – ainda que não seja completamente contrária. O “não” parcial abre o portal das incertezas suscitando mais uma questão: por quê? O cerne dessa reflexão abarca as formas de expressão assumidas pelas categorias *sociedade civil*, *cidadania* e *democracia*, identificadas como elementos estruturantes da relação mantida entre sociedade civil e poder público. O Estado estará aí envolvido, inexoravelmente. Sociedade civil como arena para conquista conflituosa da hegemonia, campo de atuação no qual se exerce a política catártica gramsciana. Cidadania como expressão de pertencimento a um tempo-lugar, o que legitima o agir político do sujeito. Democracia como forma de disciplinar e distribuir – ou não – o poder.

A efetividade da participação e do controle social – objetivo e atribuição dos espaços públicos – nas instâncias formais do aparato estatal e, sobretudo, no interior das fronteiras do pensar e agir do ente público, está conectada ao que se assume como sociedade civil, cidadania e democracia, como indicado nos pontos subsequentes. Dito de outra forma, os conselhos e conferências são espaços públicos onde se manifestam – a palavra como ato – sujeitos políticos coletivos e autônomos, a depender dos fatores reais de poder em disputa nesses campos de conhecimento e atuação.

A pesquisa acerca dos espaços públicos busca compreender as estruturas que condicionam ou influenciam seus modos de ‘ser e estar no mundo’, como se constroem e como funcionam, para contribuir com a melhoria do seu planejamento e com realização de suas atribuições. Os conselhos e conferências põem em diálogo a sociedade civil e o poder público, estabelecem diretrizes para as políticas públicas, elaboram planos, avaliam os resultados obtidos, propõem, deliberam. São instrumentos da cidadania ativa e da democracia direta, por isso correm riscos de extinção ou esvaziamento. Precisam ser ocupados para produzir e, dessa forma, resistir. Produzir direitos e capacidades substantivas de fruição, ainda que em escala aparentemente muito restrita – se for só para um desesperançado, já terá valido a pena. Produzir costume e hábito participativo, contrário ao assujeitamento imposto pelo sociometabolismo do capital, dando chance para que as demandas populares ingressem na agenda política. Produzir encontros virtuosos, projetos cheios de coragem, audácia e legitimidade.

Após esta introdução, esse objetivo será buscado no capítulo seguinte, que explora os caminhos metodológicos para a elaboração do pensamento. Também será examinado nos tópicos subsequentes sobre o mapa conceitual que orienta este estudo e a percepção prática da existência dos espaços públicos. Por fim, a conclusão oferece uma centelha de esperança ao funcionamento mais efetivo desses espaços.

O CAMINHO DO PENSAMENTO²

Este capítulo irá tratar da metodologia do trabalho. Antecede o exame dos conteúdos porque delinea o ponto de vista aplicado na pesquisa. Cumpre definir de pronto o que se entende por metodologia: “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (Minayo, 2001, p. 16). O movimento central é o de articulação entre conteúdos teóricos, reflexões críticas e propositivas e o que se observa no cotidiano – a realidade concreta. A metodologia se refere à teoria, e os instrumentos e técnicas seguem como mais um elo nesse encadeamento; nada, nem teoria, nem metodologia, nem técnicas e instrumentos, existe no vácuo. Como defende Minayo (2001, p. 16), “metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador”.

A primeira grande articulação – a um só tempo produção teórica e maneira de analisar a realidade – verifica-se no que propõe Braudel (1965, p. 262) quando chama a atenção para a importância da duração social, “estes tempos múltiplos e contraditórios da vida dos homens que não são apenas a substância do passado, mas também a base da atual vida social”. Nesse âmbito, o historiador francês define três tempos, três durações que atuam dialeticamente – guardem essa palavra – e são recortes possíveis para o estudo histórico e de outras chamadas ciências sociais. Eis, desse modo, a classificação da história de curta, média e longa duração. Na história de curta duração, embora ocupe a consciência dos contemporâneos, o tempo dos acontecimentos tem natureza efêmera e pode suscitar percepções enganosas. Já a história de média duração considera a conjuntura, os ciclos e interciclos, abarcando o período de décadas. Por fim, a história de longa duração corresponde ao tempo lento e duradouro, lidando necessariamente com as estruturas. Por estruturas, Braudel (1965, p. 268) entende realidades que vivem muito tempo e, por isso, “tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: embaraçam a história, incomodam-na, e assim comandam seu fluxo”. São, a um só tempo, sustentáculos e obstáculos. E, sim, ideias e quadro mentais são também de longa duração. São de longa duração, como se notará, as marcas de nascença da cidadania e da democracia, bem como aquelas adquiridas no transcorrer dialético das durações.

Como método de pesquisa qualitativa, adotou-se a hermenêutica-dialética – a segunda grande articulação. Essas duas abordagens são reunidas em cadência de complementariedade, estimulando uma reflexão simultaneamente compreensiva e crítica da realidade social. A hermenêutica tem uma origem possível no deus grego Hermes que, dentre outras funções, era mensageiro dos deuses. Nessa atribuição, estão concentradas as qualidades centrais da hermenêutica: primeiro, *interpretar* o que dizem os deuses para conseguir *explicar* ao povo. Não à toa, esse exercício de compreensão foi aplicado com intensidade às Escrituras Sagradas. Isso posto, evidencia-se o sentido comum do vocábulo hermenêutica: interpretar e, então, dizer algo a respeito. Desde Heidegger (2015), a hermenêutica não se dirige tão somente

² Esse termo foi cunhado por Maria Cecília Minayo, conforme citação destacada no corpo de texto.

aos textos, seja de que espécie for, e sim à facticidade, à existência. Gadamer (2008, p. 23), discípulo de Heidegger, entende a hermenêutica “não com o sentido de uma doutrina do método, mas como uma teoria da experiência real, que é o pensamento”.

A hermenêutica filosófica de Gadamer (2008) sustenta-se na dialogicidade, entrelaçando as muitas dimensões da vida e da experiência, em um itinerário de compreensão do mundo e de si mesmo. A verdade não é uma certeza pronta e acabada e, por isso, o método não é um meio para se alcançar essa finalidade ideal. É assim que a hermenêutica filosófica desse autor, como explicam Rodhen e Kussler (2016, p. 265-266),

[...] desenvolve-se sob a forma de uma dialética-dialógica, um jogo circular, uma troca virtuosa, que torna o sujeito consciente e capaz de compreender suas idiossincrasias e suas implicações no processo da compreensão e da instauração de sentido. A noção de círculo hermenêutico é tomada de Heidegger, e explicita o elemento da historicidade e das marcas preconceituais do sujeito - da sua compreensão repleta de preconceitos/juízos sem fundamento [Vorurteile] - que estão presentes no processo hermenêutico. Assim, quem filosofa hermeneuticamente está aberto à alteridade de outrem, à verdade alheia. Dar-se conta das próprias condições de verdade, das limitações e da finitude faz parte do processo dialético-dialógico, que se fundamenta em uma proposta de alteridade e consideração da verdade do outro.

A dialética, por sua vez, deve ser inicialmente tomada, ou seja, como o processo no interior do qual uma identidade inicial, ao movimentar-se buscando sua realização, produz o seu próprio contrário, aquilo que a nega, que a contradiz. Não é mera oposição, que isso fique claro. Ao produzir o seu contrário na tentativa de autorrealização, a identidade, tal como concebida, é destruída. Em um segundo movimento, há um retorno a si, a negação integral e modifica a complexidade da identidade. Desse modo, a contradição não é uma impossibilidade de pensamento; ao contrário, impulsiona e descreve o seu movimento. Hegel (2014) não trata de uma contradição lógica, e sim de uma contradição real, objetiva. A dialética verifica-se na relação estabelecida entre conceito e objeto: o objeto não se adequa ao conceito, resiste à sua apreensão conceitual e, por isso, modifica o conceito que, antes de passar à experiência, é meramente abstrato, formal.

Em seguida, a dialética é adotada pelo materialismo histórico. Para Marx e Engels (1998), o elemento propulsor da vida social e responsável por suas transformações é a luta de classes: a classe que se apropria dos meios de produção e a classe despojada da propriedade desses meios. Os opressores e os oprimidos, respectivamente (Marx; Engels, 1998). Os meios e os modos de produção – formas de propriedade, técnicas, instrumentos e mecanismos de organização dos processos de trabalho –, chamados por Marx (2008, p. 47) de “relações materiais de existência, [conhecidas também como] forças produtivas materiais”, condicionam, em cada

tempo e lugar, as relações sociais de produção. Ao desenvolvimento das forças produtivas corresponde a premente demanda por mudanças nessas relações sociais, e vice-versa – eis a janela de oportunidade para que a luta de classes provoque transfigurações na estrutura social. Assim, entre conflitos e contradições, histórica e dialeticamente, as sociedades constroem seu curso. Diante do tema tratado neste ensaio, é bom lembrar que esse conflito estrutural do sistema capitalista não pode ser resolvido por nenhuma conciliação política de caráter formal ou apaziguador.

Reunir a hermenêutica e a dialética (Habermas, 1987; Minayo, 2001, 2002) é uma conduta investigativa que acolhe o entendimento – saber de si, do outro e do mundo a sua volta, ao tempo que destaca o dissenso e as circunstâncias estruturais. As duas tradições filosóficas compartilham a convicção de que a história marca e demarca quaisquer manifestações, incluindo aí o observador, que é parte da realidade que ele próprio observa; por isso a convergência com Braudel (1956) é tão fecunda e possível. Dessa maneira, o caminho do pensamento tem início, meio e fim – sendo difícil determinar com correção onde começa um e termina o outro campo – na História, com suas durações, e na hermenêutica, como interpretação compreensiva. Esse pensamento segue adiante formulando a crítica de que “a mesma razão que compreende, esclarece e reúne, também contesta e dissocia” (Habermas, 1987, p. 20). A vida social deve, nesse contexto, ser examinada considerando a sua especificidade histórica, reparando as tramas e os alinhavos da longa, média e curta duração, a compreensão dialógica, interpretativa e explicativa, e as contradições e conflitos que abriga. Com atenção a essas diretrizes, o mapa será traçado.

Como ferramenta metodológica, este artigo foi elaborado utilizando a pesquisa participante (Peruzzo, 2017) como gênero e a participação observante como espécie. A pesquisadora escreve a partir de sua experiência nos espaços públicos. Está ativamente inserida no ambiente onde ocorrem os fenômenos que se pretende estudar: relações entre poder público e sociedade civil. Destaca-se que autora desta pesquisa foi integrante da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea-BA) entre 2003 e 2006, parceira institucional do Fórum Baiano de Economia Solidária entre 2007 e 2017, conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA) e do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) de 2018 a junho de 2024, além de facilitadora da Escuta Social nos Conselhos durante a elaboração do PPA 2024-2027 e parceira institucional do Consea-BA desde junho de 2024. A escolha metodológica, portanto, alinha-se ao método hermenêutico-dialético por abordar a complexidade da realidade em todas as suas dimensões, deslocamentos, encaixes e rupturas. Algumas características da participação observante, sistematizadas por Peruzzo (2017), confirmam a escolha: o pesquisador participa do grupo investigado, acompanha e vive a situação concreta que abriga o objeto de sua investigação. Além disso, o vínculo do pesquisador com o grupo investigado pode ser anterior ao início da pesquisa, sendo que ele [o pesquisador] detém autonomia para fixar os objetivos da pesquisa e os demais processos de coleta e interpretação dos dados.

Os método e metodologia estão delineados a seguir.

OS PONTOS CARDEAIS

Para alcançar o objetivo almejado, é preciso elaborar, nesta ocasião e em linhas gerais, uma cartografia de ideias que permita o movimento da compreensão e a elaboração da crítica. Mesmo sabendo que viver não é preciso – e talvez justamente por isso – é importante mapear alguns conceitos que conferem sustentação aos argumentos aqui expostos, dando testemunho a respeito do caminho trilhado, ao tempo que orientam o percurso por uma longa vereda, a fim de possibilitar que se chegue um pouco mais adiante. Os aludidos conceitos, que aqui funcionam como pontos cardeais, são basicamente três: sociedade civil, cidadania e democracia. Basta a menção a esses significantes para se perceber de imediato a carga semântica associada a cada um deles em separado, a aérea compartilhada, as confusões que provocam tropeços e distorções, as disputas para observá-los por um ou outro ângulo, dando ênfase sempre intencional a este ou aquele entre os seus aspectos constituintes. Considerando essa complexidade, o mapeamento proposto passa a fazer todo sentido.

Entre consensos e conflitos

Marx (2013, p. 157) elegeu a economia como ponto de partida para sua construção teórica, sendo a forma mercadoria capaz de condensar as tantas contribuições de sua vasta teoria, segundo a qual “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar”. Mercadoria é, portanto, o traço distintivo e caracterizador daquilo que é produzido pelo trabalho e pode ser trocado para gerar valor. O capitalismo imprime essa marca em coisas corpóreas e incorpóreas e lança o seu manto de coisificação sobre tudo. Nesse contexto, em meio às forças produtivas, relações sociais de produção, abstrações, alienação e ideologia, Marx realiza a sua crítica de forma veemente e segura.

Gramsci (2007) traz a política como esfera fundamental de análise. Não contradiz Marx, ao contrário, permanece fiel ao método marxiano, pensando em consonância com o seu tempo. Nesse sentido, Coutinho (1994, p. 159) defende que o autor sardo elaborou “uma autêntica ontologia materialista e dialética da práxis política”, cumprindo as indicações metodológicas que Marx desenhou na sua crítica da economia política. A política, para Gramsci, é práxis que age no cotidiano, nas dissonâncias da “pequena política”, e prática composta pelo elemento catártico – aqui está o núcleo luminoso das novas expectativas. Política como catarse indica a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) para o momento ético-político, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade à liberdade’: “[...] a estrutura de força exterior que esmaga o homem, que o assimila a si, que o torna passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas” (Gramsci, 1999, p. 314).

Essa práxis transformadora, que amplia a consciência dos sujeitos individuais para a coletividade, é faculdade da sociedade civil, que incorpora a figura social da hegemonia como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito (sociedade política). A hegemonia é definida por Gramsci (2001, p. 20) como “[...] articulação complexa de forças políticas, sociais e culturais que abarca e ultrapassa os elementos da cultura e os da ideologia, projeções idealistas dos interesses materiais de classe”. Combina direção e coerção, envolve tanto consentimento e concessões quanto imposições e manifestação de força e é exercida por classes ou bloco de classes – que nesse caso, efetivando a hegemonia sobre toda a sociedade, é chamada de classe dirigente; será dominante quando detiver a direção da sociedade política. Pois é na sociedade civil que os conflitos de classe ocorrem. A sociedade civil gramsciana é o ambiente de disputa pela hegemonia, é o terreno fértil para a ampliação das liberdades, para fazer valer a política catártica. Assumir o Estado é evento decorrente que confirma e amplia a hegemonia.

Sociedade civil e sociedade política, em conjunto, formam o Estado em sentido ampliado, definido pela junção de ditadura e hegemonia ou hegemonia revestida de coerção. Coutinho (2007, p. 127-128) explica:

Nesse sentido, ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Mas o modo de encaminhar essa promoção ou conservação varia nos dois casos: no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção. Assim, como podemos ver, é a sociedade política (ou o Estado-coerção) o momento do fenômeno estatal que recebeu a atenção prioritária dos clássicos, enquanto as novas determinações descobertas por Gramsci concentram-se no que ele chama de sociedade civil.

Para o estudo proposto – sobre espaços públicos enquanto encontros entre sociedade civil e poder público, cidadania, democracia – é fundamental considerar essa categoria conforme pensada por Gramsci: sociedade civil atuante e participativa, que promove a socialização da política, o que quer dizer maior autonomia diante dos imperativos econômicos e ampliação do poder da política sobre o conjunto da vida social. Sociedade civil que conquista posições, busca moldar uma vontade coletiva organizada, via direção política e consenso, valendo-se dos aparelhos privados de hegemonia (escolas, sindicatos, igrejas). É o espaço do confronto de ideias, da heterogeneidade dos modos de vida em permanente tensão e conflito, da disputa pela hegemonia como “produção conflitiva do consenso” (Oliveira, 2007, p. 16).

Ser de um lugar

Para começar do começo, vale recordar que a palavra *cidadania* possui sua origem no termo latino *civitas*, que significa ‘cidade’ ou “conjunto de direitos atribuídos ao cidadão”.

Decerto, nenhuma palavra é prisioneira de sua etimologia; o que era ‘cidade’ ganhou historicamente outros contornos político-geográficos. Outrossim, para compor a projeção cartográfica desse mapeamento, indicar esse vocábulo ancestral é importante porque revela um elemento vital ao conceito: o vínculo. Logo, cidadania é a qualidade de quem pertence a um lugar e, por isso, participa do seu destino. Por lugar, de acordo com Certeau (1994, p. 201), compreende-se uma ordem na qual se distribuem elementos nas relações de coexistência. Postam-se os elementos uns ao lado dos outros e são definidos considerando-se as posições próprias e estáveis que ocupam; “um lugar é, portanto, uma configuração instantânea de posições”. Eis descritas as estruturas de longa duração, a “cidade” onde nasce o cidadão.

Entretanto, como nenhuma tentativa de determinação consegue domínio absoluto, há o espaço. Certeau (1994, p. 202) explica que, nessa acepção, são considerados os vetores de direção, as quantidades de velocidade e a variável tempo em entrecruzamento constante, por isso sujeitos a transformações sucessivas: “Espaço é o efeito produzido pelas operações que o orientam, o circunstanciam, o temporalizam e o levam a funcionar em unidade polivalente de programas conflituais ou de proximidades contratuais”. Dessa maneira, não é dotado da estabilidade de um próprio; não é, como o lugar, unívoco: “o espaço é um lugar praticado” (Certeau, 1994, p. 202). Situam-se no espaço as lutas pela fruição ampla e integral da cidadania, inclusive as dissensões relativas a sua definição. O cidadão faz do lugar um espaço.

Cidadania e democracia andam juntas, servindo-se das disputas e façanhas uma da outra. Suportam solidariamente os golpes, como não poderia deixar de ser. A primeira descreve e preenche o vínculo com o lugar, e a sua prática inventa o espaço; a segunda organiza o poder e os seus movimentos, criando conjuntamente o efeito dos vetores em entrelaçamento constante. Como instituto democrático para além da igualdade meramente formal, e não apenas como suplência que pretende mascarar o conflito, pode-se definir a cidadania como o gozo pleno de três esferas de direitos: os civis, os políticos e os sociais (Marshall, 1963).

Os direitos civis podem ser entendidos como liberdades individuais postas ante o Estado, impondo limites à ação da autoridade estatal, indicando um *não-fazer*. São direitos civis o direito à vida, à propriedade e à igualdade perante a lei, dentre outros. Os direitos políticos, por sua vez, referem-se “à participação do cidadão no governo da sociedade” (Carvalho, 2004, p. 9), envolvendo a possibilidade de organização política, de votar e ser votado. Já os direitos sociais pretendem garantir a participação dos cidadãos na riqueza socialmente produzida. São constituídos pelo direito à educação, à saúde, à previdência e ao trabalho, e dependem de uma ação efetiva – exigem um *fazer*. Conforme Carvalho (2004, p. 10), “[...] os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades

produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”.

As dimensões acima descritas podem existir conjuntamente ou em separado; podem estar articuladas de forma mais abrangente ou restrita, de maneira que os direitos que compõem a cidadania são, a um só tempo, *meios* e *fins*. Como *meios*, são instrumentos estratégicos para o alcance de outros direitos ainda não usufruídos em sua plenitude. Desse modo, por exemplo, os direitos de participação política podem ser fundamentais na conquista de direitos sociais básicos, e vice-versa. No que diz respeito aos *fins*, os direitos civis, políticos e sociais possuem conteúdos que, por si mesmos, são almejados socialmente. Uma cidadania ativa passa por uma democracia política e econômica.

A cidadania como pertencimento e a democracia como uso do poder devem ser consideradas de acordo com seu tempo, lugar e espaço. Uma concepção abstrata, que cabe em tudo, descontextualizada, não cabe em nada de forma adequada, sempre sobra ou falta algo. Aplicar modelos e conferir listas de itens típicos podem desaguar em uma interpretação, uma leitura que está descolada da realidade do mundo vivido. Para não incorrer nesses equívocos, Santos (2007, p. 17) sugere “uma mudança de enfoque no tratamento dos problemas humanos ligados à recuperação do cidadão” e desenvolve o *modelo cívico*, integrado essencialmente por dois componentes: a cultura e o território.

O elemento cultural abarca a visão de mundo socialmente compartilhada. É o que se entende coletivamente por sociedade, indivíduos, regras de convivência e destinos – o que se é e o que se pretende ser como civilização. O componente territorial, por sua vez, segue em duas direções: “[...] uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada” (Santos, 2007, p. 18). A partir do modelo cívico-territorial, a política redistributiva ganha destaque e orienta a organização e a gestão do espaço: a justiça social deve chegar para a totalidade da população, independentemente de onde as pessoas estejam. Essa compreensão de cidadania, que estabelece a distribuição das riquezas socialmente produzidas, está inteiramente convergente com a socialização de poder defendida pela democracia popular, que importa na intervenção na economia. Não se deve esquecer, contudo, aquilo que Marshall (1963, p. 92) percebeu: a “[...] existência de uma tensão permanente – uma guerra – entre o princípio da igualdade implícito no conceito de cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes”. Cidadania e capitalismo: antagonismo ôntico e ontológico desde as origens.

A economia por si só, com seu apelo material, não é capaz de proporcionar a plena realização do ser humano. Para tanto, mister se faz incluir a cultura e a imensidão imaterial que a acompanha. A economia e a cultura não existem no vácuo; acontecem no território que, longe de ser um dado passivo, desempenha um papel dinâmico e potente, afinal “[...] é no território, tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá tal como ela é hoje, isto é, incompleta” (Santos, 2007,

p. 18). Ora, como a busca é por outra cidadania possível, completíssima, o território tem que passar por mudanças para que deixe de ser o que atualmente é e se torne outra coisa, articulando “uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade” (Santos, 2007, p. 18).

No Brasil, a cidadania é apenas parcialmente conquistada – ainda há muito a ser feito para alcançá-la por inteiro e para todos – ao longo de um relevo acidentado. Ocorre por aqui algo parecido com o que Gramsci descreveu no processo italiano do *risorgimento* como “revolução passiva”. Guardadas as devidas diferenças socio-históricas, as mudanças implementadas na realidade brasileira resultaram da ação do Estado que, em suas variadas conformações ao longo do tempo, buscou o consentimento ou aplicou a coerção aos dissidentes, de tal forma que se percebe a ausência de iniciativa e de substancial mobilização popular em muitos episódios. Os avanços são recebidos passivamente como “reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico e inorgânico das massas populares, com ‘restaurações’ que acolham uma parte qualquer das exigências populares” (Gramsci, 1975 *apud* Ligouri; Voza, 2017, p. 700). Alia-se a esse perfil, de forma brutal, os mais de 300 anos de regime escravocrata no país, que desancou fundamentalmente o nascedouro de uma cidadania digna desse nome. Decerto que essa passividade se refere muito mais ao processo em larga escala do que à ausência de táticas praticadas pelo povo, em uma “guerra de posição” (Gramsci, 2007, p. 24) ininterrupta. Ainda assim, essa possibilidade interpretativa é trazida para colaborar com a compreensão e a crítica ao modo de assunção de direitos conduzido pelo ente estatal, que, em vez de fortalecer a cidadania, torna a sociedade civil claudicante. A doutrina da benesse, do favor, se sobrepõe à doutrina dos sujeitos de direitos.

Outra transformação que ganha densidade no Brasil diz respeito à passagem de cidadão para consumidor, *usuário* dos serviços públicos. A inserção via consumo está sujeita ao sociometabolismo do capital, que enaltece as funções do mercado como se fosse zona franca de liberdade, e esvazia politicamente o pensar e o agir do Estado e da sociedade civil. As coisas são os signos da cidadania neoliberal cujo direito-síntese é o de comprar, ter acesso às mercadorias que, como ilusão, oferecem segurança, satisfação e felicidade. Esse moínho satânico, que tritura os seres humanos e os transforma em massa, provocou uma absurda desarticulação na vida das pessoas comuns (Polanyi, 2000, p. 51). Ao tempo que dificulta a busca e afirmação de singularidades e desejos, animando a confusão entre o que se quer e o que é imposição política e econômica – ideológica – (mal) disfarçada, “reduz a possibilidade de encontros interpessoais diretos e enriquecedores” (Santos, 2007, p. 30). A cidadania está mutilada também das práticas comunitárias de solidariedade. Resta a disputa constante, a redução do outro e a alienação de si mesmo.

Esse entorno torna-se propício ao surgimento do que Santos (1993, p. 107) denomina *hobbesianismo* social – não precisa muito esforço para relacionar esse nome de batismo a Thomas Hobbes (1588-1679) e a sua acepção a respeito do estado de natureza no qual “o homem é o lobo do homem”. Santos (1993) considera que o ritmo de mudança de uma

sociedade é ordinariamente lento, o que cria uma sensação de segurança e previsibilidade diante do mundo social. Quando ocorrem transformações sociais que impõem um ritmo acelerado às mudanças – como é o caso do Brasil recente –, a estabilidade cede lugar às incertezas, gerando insegurança acerca do que esperar para o dia seguinte. Constitui-se, desse modo, um ambiente em que a relação entre contribuição do indivíduo e retribuição da sociedade não está definida, o que promove “a erosão das normas de convivência social, a tendência ao isolacionismo e ao retorno ao estado de natureza, e a anomia” (Santos, 1993, p. 108): o hobbesianismo social.

A cidadania precisa resistir ao caos para organizá-lo. Seus atributos são conquistas e armas em defesa da dignidade; “a cidadania plena é um dique contra o capital pleno” (Santos, 2002, p. 64).

A democracia e suas vicissitudes

A democracia projeta-se no espaço-tempo como uma estrutura social forjada historicamente, que traz para o curto tempo dos dias atuais traços da sua constituição, aquilo que não só não é passado como ainda não passou, impregnando as tramas dos acontecimentos. Importante ressaltar, conseqüentemente, que a perspectiva histórica adotada não atenta para fatos cronologicamente alinhados e examinados. Antes, procura destacar a partir da experiência histórica o que dela permanece, oculta ou explicitamente – bem de acordo com os termos de Braudel (1965) e com o método hermenêutico-dialético.

Ao surgir na Grécia Antiga, a democracia atribui uma qualidade cívica absolutamente inédita ao às classes subordinadas, ao *demos*. Os domínios político e econômico eram exercidos na cidade-estado de Atenas por uma aristocracia hereditária – os eupátridas – e justificados por um sistema baseado na vinculação entre nascimento e acúmulo de riquezas. Os outros cidadãos, nessas circunstâncias, hipotecavam bens e a si mesmos para quitar as dívidas contraídas junto aos eupátridas, e era comum que fossem escravizados quando não cumpridas tais obrigações. Até que Sólon e Clístenes materializaram reformas que significaram uma transformação no modo de organização e repartição do poder na pólis grega. Dívidas foram anistiadas, a hipoteca sobre pessoas e bens foi abolida, os escravos por dívida foram libertados, e foram estabelecidos limites quanto à extensão das propriedades agrárias. Ditames econômicos, portanto, foram alterados. Simultaneamente, o amálgama que reunia condição familiar e poder político foi dissolvido e, em contrapartida, constituída a eclésia: assembleia popular composta por homens livres atenienses, filhos de pai e mãe atenienses, maiores de 18 anos, independentemente de renda. Esses cidadãos possuíam por atribuição decidir questões afetas à política externa, à legislação, à justiça e às ações do que hoje se entende por executivo, além de fiscalizar o desempenho das funções públicas, que, aliás, poderiam ser ocupadas por qualquer cidadão.

Outras instituições conformavam a plêiade da democracia ateniense, e é certo que os critérios para se reconhecer a cidadania de alguém eram consideravelmente restritivos, deixando de contemplar um expressivo contingente populacional. Não obstante, essa rememoração

panorâmica vale para destacar um aspecto relevante e distintivo: a democracia, nessa conjunção, implicava uma maior participação política dos cidadãos, incidindo no modo de vida adotado pela comunidade. E eis consubstanciada a conexão entre democracia – distribuição de poder – e cidadania – vínculo de pertencimento –, sendo uma o modo de configuração e atuação da outra, expressões do real concreto da liberdade. A fâmula que exhibe esses dizeres permanece como indicativa do caminho a ser trilhado e como chama que nunca se apaga, que anima a utopia.

De acordo com Wood (2011), o conceito moderno de democracia parte de outra experiência histórica, exemplificada pela autora com a trajetória observada na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, a democracia tem por fundamento a afirmação da independência dos senhores ante a monarquia, no âmago do feudalismo. Não se trata de libertar o *demos* da subserviência política a uma classe privilegiada, e sim de prover mecanismos de ascensão da classe proprietária na presença de uma monarquia absoluta, como bem documenta a Magna Carta assinada por João Sem Terra em 1215. Limitar o poder do rei, garantir as liberdades individuais, com especial destaque à liberdade econômica, esses sim foram os dinamos a fornecer outros e novos insumos semânticos para a palavra democracia. Sem deixar de registrar que conquistas importantes foram alcançadas nesse movimento, sobretudo se considerada a dimensão dos direitos civis, para o propósito deste texto é imperioso destacar que, quanto à política, não há que se falar em governo pelo povo ou em equilíbrio de poder entre ricos e pobres; os bens a serem tutelados eram os “privilégios feudais e a liberdade da aristocracia, tanto contra a Coroa quanto contra a multidão popular” (Wood, 2011, p. 177). Dessa maneira, a tal da ‘soberania popular’, invocada para cercear as intervenções monárquicas, significava não os poderes do/ao povo, mas a supremacia de um segmento que demarcou um espaço político nesse intervalo: de um lado o ordenamento absolutista, do outro o *demos*.

No transcorrer do tempo e dos acontecimentos, a ideia de povo foi ampliada e a condição de cidadania espraiada para alcançar um número maior de pessoas. Contudo, a distribuição de poder não se efetivou, e algumas categorias permaneceram excluídas; estavam apartados as mulheres e os homens que precisavam trabalhar para se manter, conformando, assim, uma divisão bem marcada entre os proprietários, legitimados para agir politicamente, e os trabalhadores que, por necessidade de servir a outros para garantir sua sobrevivência, eram considerados, pelos liberais e republicanos, incapazes de participar livremente dos rumos do Estado. Esse reacionário enunciado, que atribui ao trabalho natureza incompatível com a participação política, revela-se anterior a esse momento histórico e acompanhará as justificativas para o estabelecimento de votos censitários ao longo da história. E não termina por aí: a ideia elitista e preconceituosa permanece mais ou menos escondida em alguns discursos, mesmo após a conquista do sufrágio universal. O Parlamento, nesses termos, longe de materializar a soberania do povo, reveste-se de uma representatividade por força de lei que consolida a desigualdade, enquanto a cidadania é caracterizada pela passiva fruição de direitos.

Com a consolidação do sistema capitalista, na totalidade que reúne modos de produção e relações sociais de produção, permeados por uma ideologia que se apresenta como paladina das liberdades individuais – incluído nesse rol o direito de propriedade com primazia, o poder econômico já não precisava estar à sombra do poder político. Por conseguinte, “o monopólio da política já não era indispensável à elite” (Wood, 2011, p. 180). Esse deslocamento, mais realce para o econômico e menos para o extraeconômico, trouxe novos ares à democracia. Em vez da redução do “corpo de cidadãos”, Wood (2011, p. 180) explica que:

[...] a democracia capitalista ou liberal permitiria a extensão da cidadania mediante a restrição de seus poderes (como o fizeram os romanos). Onde um propôs um corpo ativo, mas exclusivo, de cidadãos em que as classes proprietárias governariam a multidão trabalhadora, o outro foi capaz de imaginar um corpo abrangente, mas grandemente passivo, de cidadãos composto pela elite e pela multidão, embora sua cidadania tivesse alcance limitado.

O surgimento do trabalhador assalariado, com sua condição de liberdade e igualdade no registro formal, gerou consequências positivas certamente. No entanto, exercer esse tipo de cidadania significou o esgarçamento de sociabilidades engendradas por meio de fazeres cotidianos enraizados em bases comunitárias: o indivíduo e seus interesses suplantaram a coletividade. Sobre o ser social, conformado nessa nova ordem sociossimbólica capitalista, uma questão importante explicitada por Polanyi (2012) refere-se à motivação do ser humano para agir. Segundo o autor, a ficção mercantil impôs uma prática utilitarista para justificar o fazer humano, resumida em dois principais estímulos: a fome, de um lado, e os ganhos, do outro. Logo, as ações humanas teriam apenas dois sentidos fundamentais: saciar a fome e acumular riquezas – o trabalhador vendia a sua força de trabalho no mercado para garantir alimento, e o os empresários agiam para auferir lucros. Essa prática calcada na utilidade, como ensina o autor, “deturpou fatalmente a compreensão que o homem ocidental tinha de si mesmo e de sua sociedade” (Polanyi, 2012, p. 54).

Em se tratando da sociedade, Polanyi (2012, p. 55) considera que a seguinte compreensão foi adotada: “suas instituições eram ‘determinadas’ pelo sistema econômico”, ou seja, o determinismo econômico surge como lei de alcance pleno, que submete toda a sociedade humana. O autor afirma que essa lei é determinante numa economia de mercado, definindo as classes sociais e exercendo influência importante ante diversas outras instituições, como o “Estado e o governo, o casamento e a criação dos filhos, a organização da ciência e da educação, a religião e as artes, a escolha da profissão, os tipos de habitação, as formas dos aglomerados humanos e a própria estética da vida privada” (Polanyi, 2012, p. 55- 56). Como não existe ação humana “no vácuo (até os santos precisam de um pilar)”, Polanyi (2012, p. 56) explica que o sistema de mercado, direta e indiretamente, acabou por assenhorar-se do conjunto da sociedade, reforçando a conclusão equivocada de que *a sociedade é o seu sistema econômico*. Essa “ficção mercantil”, elaborada em torno das razões para agir dos sujeitos e da

conformação social, alcança a organização de poder nas sociedades, afetando diretamente a democracia moderna e contemporânea, afinal está nos domínios da história de longa duração.

Destarte, a democracia capitalista separa condição cívica e posição de classe em uma e em outra direção. Se é realidade que o direito à cidadania não depende da posição socioeconômica, o que representa uma conquista social importante, é realidade também que a condição de classe está imune à intervenção cidadã. O despossuído é cidadão, porém o capitalista tem respeitada – mais do que isso, protegida – a sua constelação de bens, privilégios e demais insígnias. Wood (2011, p. 188) conclui que:

[...] as relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Nesse sentido, a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta.

É a tão falada democracia formal.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a democracia ganha pitadas de novos ingredientes, ou melhor dizendo, novas roupagens para posturas antigas. A nação federativa, fruto de um processo revolucionário, incorpora a participação da multidão popular por meio de eleições que deveriam legitimar o poder político – e econômico – da sua oligarquia proprietária. Para isso, a estratégia ideológica passou a atender pelo nome de “democracia representativa”, quando as classes despossuídas eram representadas por indivíduos pertencentes às classes dominantes. Para que esse movimento funcione – no presente do subjuntivo porque ainda funciona –, é fator essencial o enraizamento, na sociedade, de uma percepção que destitui o povo de toda capacidade de entendimento e competência para lidar com a *res publica* e reconhece os talentos únicos da elite dirigente. O poder político, democrático e popular, nesse fluxo, é dissolvido.

Ora, sendo a governabilidade organizada dessa forma, Wood (2011, p. 187) explicita que “a representação não é um meio de implantar, mas um meio de evitar, ou de pelo menos contornar parcialmente a democracia. Em outras palavras, a representação deve ter o efeito de um *filtro*”. É justamente o contrário do exercício do poder político por cidadãos; é a alienação desse poder em favor de uma minoria dotada de uma áurea fantasiosa de aptidão para funções políticas. Como mencionado, com essas demarcações, está validada a “premissa de que o *demos* é politicamente incompetente” (Wood, 2011, p. 187) e a *alienação de poder*, seu par lógico e complementar, consolidada como característica constituinte da democracia moderna. A crítica à democracia representativa, que fique explícito, está no *animus* de sua concepção: distanciar o povo da política e simultaneamente favorecer as classes proprietárias, e não na alegada utilidade, haja vista as dimensões das repúblicas.

Quanto à cidadania, sua abrangência continuou em franca expansão, incluindo forçosamente – com as lutas antecedendo as conquistas – outras tantas pessoas, outrora desconsideradas

inclusive na democracia ateniense. A amplitude aqui contrariando a efetividade, em uma relação inversamente proporcional: quanto mais povo, menos poder; quanto mais cidadãos, menos atividade política, mais abstração e passividade. Isso graças ao *filtro* interposto pelo sistema representativo e a concentração da política em um centro federal. A distância real, com o afastamento concreto dos espaços de decisão, vem confirmar e fortalecer a separação entre o uso e a fruição da cidadania e a prática substancialmente política. Novamente não se trata de desconsiderar a provável necessidade da adoção de mecanismos de representatividade e de alguma centralização de poder, considerando-se os desafios impostos pelas configurações societárias modernas e contemporâneas; nem se trata de deixar de reconhecer os direitos individuais como triunfos populares, longe disso. Trata-se de assinalar, com alguma veemência, o “esvaziamento completo de todo conteúdo social do conceito de democracia e um conceito político de povo de que foram suprimidas as conotações sociais” (Wood, 2011, p. 190).

É porque esse caminho foi percorrido que a democracia se apresenta agora como invólucro protetor dos direitos do cidadão, considerados *per si*, e não mais – já foi longe esse tempo – como governo do povo. A separação criada pelo capitalismo entre a esfera política e a econômica, determinando que a gramática ordenadora de uma não incida obrigatoriamente sobre a outra, possibilitou a participação de *mais* povo, só que com *menos* poder. Dito de outro modo, não se trata, nessa conjuntura, da liberdade do povo perante os senhores, mas, antes, da liberdade dos senhores em relação ao Estado e ao próprio povo. Justamente por isso, no liberalismo, não atuam as possibilidades democráticas na esfera econômica, que é projetada socialmente como um espaço de manifestação da liberdade de escolha. Vale recordar a afirmação de Wood (2011, p. 200) – “democracia, no seu significado original e literal, sempre ficou do lado perdedor” – e deixar posta a questão: o capitalismo é compatível com a democracia no seu significado original e literal?

Não chore ainda não...

A resposta é conhecida. Ainda assim, as durações da História deixam evidente sobretudo a presença de movimentos, por mais lentos e imperceptíveis que sejam à primeira vista. De modo semelhante, a Teoria da Relatividade Geral, de Einstein, demonstra que o tempo, uma grandeza física relativa, tem velocidade, passa rápido ou lento; o espaço também se movimenta, se expande e contrai, nada (matéria, energia, tempo e espaço) para absolutamente e tudo se move relativamente. Nesses fluxos e contrafluxos, as mudanças nos modos de produção e nas relações sociais de produção correspondentes podem ocorrer porque a autonomia das superestruturas é relativa, como elucida Coutinho (1979) ao argumentar que a identificação entre democracia política e dominação burguesa é estreita e está baseada em uma equivocada concepção da teoria marxista do Estado. Expõe o autor mais nitidamente:

[...] é verdade que o conjunto das liberdades democráticas em sua forma moderna (o princípio da soberania e da representação popular, o reconhecimento legal do pluralismo, etc.) tem sua *gênese histórica*

nas revoluções burguesas, ou mais precisamente, nos amplos movimentos populares que terminaram (mais ou menos involuntariamente) por abrir o espaço político necessário à consolidação e reprodução da economia capitalista; mas é igualmente verdade que, para o materialismo histórico, não existe identidade mecânica entre *gênese* e *validade* (Coutinho, 1979, p. 35-36).

Uma fresta de possibilidades se deixa entrever. A famosa democracia política e a sua tortuosa origem moderna não devem ser encaradas como destino inescapável, tampouco como princípio tático apenas. A democracia deve sim ser vista como um valor estratégico a ser considerado de forma permanente por aqueles que lutam por uma outra sociedade possível, “na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade” (Coutinho, 1979, p. 37). O socialismo, desse modo, aproxima-se da democracia ateniense, de forma mais democraticamente ampliada, quer dizer, com mais povo, pois pretende a socialização dos meios de produção e dos meios de governar. É o povo de volta à cena da participação política efetiva, sem espaços econômicos lacrados e imunes à sua ação, superadas as respectivas alienações.

A luta por uma nova democracia – dialeticamente nova, pois essa versão elimina a democracia liberal, conservando e elevando suas conquistas a um nível superior (Coutinho, 1979) – implica na disputa pela hegemonia que, durante a supremacia do sistema capitalista, sob o apanágio da neutralidade e tecnicidade legalista da burocracia estatal, é exercida pela burguesia. Se o que se pretende é pôr fim à alienação econômica e também política, parece lógico e evidente que o governo deve ser exercido pelo povo por meio da criação ou modificação de institutos políticos e dos “sujeitos políticos coletivos”. Coutinho (1979, p. 40) explica que nessa “democracia de massas, a dialética do pluralismo – a autonomia dos sujeitos políticos coletivos – não anula, antes impõe, a busca constante da unidade política, a ser construída de baixo para cima, através da obtenção do consenso majoritário”. Em se tratando dos espaços públicos, a explanação de Coutinho (1979) traz oportunidades de ação que podem seguir no sentido de fortalecer e qualificar os mecanismos de participação política e constituir, com todas as tensões que lhes são próprias, sujeitos políticos coletivos.

Em outro momento de sua obra, Coutinho (2006) narra que direitos de cidadania foram conquistados graças às lutas dos subalternos e impostos à classe burguesa, forçando o ideário liberal a assimilar tais feitos. Por essa razão, muitos Estados podem ser definidos no espectro da conjunção liberal-democrática, uma vez que incorporam alguns direitos advindos do campo democrático sem perder o prumo liberal. Para o liberalismo, é tempo de pensar como deter esse avanço e asseverar a reprodução capitalista; *olha o neoliberalismo aí, minha gente*. Porém, a subserviência não é uma opção; a luta dos despossuídos continua e a democracia deve ser compreendida como um processo dinâmico, histórico, em movimentos de curta, média e longa duração. Coutinho (2006, p. 18) chama a atenção para o pensamento do filósofo Georg Lukács (1987), “que julga ser sempre mais adequado falar em ‘democratização’”, isto

é, na crescente socialização da participação política, mantendo acesa a chama dos conflitos com o *modus operandi* do capital.

A democracia, “se a entendermos no sentido forte da palavra, isto é, no sentido da igualdade material, da participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados, etc.” (Coutinho, 2006, p. 22), abarca as dimensões social e econômica. Não basta a socialização do poder político, com o governo dos sujeitos coletivos associado a mecanismos de participação direta; é imprescindível a igualdade substantiva entre os sujeitos, promovendo o acesso a bens e a fruição de direitos. Dito de outro modo, a democracia precisa romper a barreira que isola e protege o funcionamento do sistema capitalista e promover a redistribuição das riquezas socialmente produzidas. Eis o que diferencia um conceito de democracia minimalista, calcada em procedimentos legalmente fixados e operacionalizados com alguma sensatez, e a democracia popular ou de massas, que impõe a existência de regras de representação e participação direta e condições jurídicas, econômicas e sociais para a plena fruição da cidadania. Coutinho (2006, p. 23) conclui: “Temos então que a definição minimalista de democracia é uma mera ideologia, cujo objetivo principal é esvaziar a democracia do caráter subversivo e anticapitalista que, tanto teórica como praticamente, caracterizou-a desde sua origem”.

As três faces da democracia

Uma questão indispensável à apreciação aqui proposta é a forma de organização e expressão da democracia como atividade da vida cívica. A morfologia institucional da democracia no Brasil deve ser pensada sob a perspectiva de *três dimensões*, sendo cada uma delas portadora de “princípios, formas organizacionais e mecanismos operativos específicos” (Gomide; Pires, 2014, p. 33) que se influenciam reciprocamente – um mosaico, um caleidoscópio de arranjos que deixa ver a totalidade das partes, sem se reduzir a nenhuma delas. Assim, a realidade do ambiente institucional comprova a existência do que Santos e Avritzer (2002) denominaram “demodiversidade”, ou seja, os distintos formatos por meio dos quais opera a democracia brasileira. Longe de significar uma fragilidade, a multiplicidade nos modos de atuação enriquece as práticas democráticas e significa seu fortalecimento nos marcos das relações entre Estado e sociedade.

O *sistema representativo* constitui a primeira dimensão. Nesse âmbito, estão as instituições responsáveis pelas eleições, pelo estabelecimento de regras e procedimentos que disciplinam a existência e o funcionamento dos partidos políticos e a disputa entre grupos politicamente organizados. O alcance do sistema representativo significa a inclusão formal de um número expressivo de pessoas como eleitores, e não se converte em processos de radicalização democrática, pois, como já se verificou outrora, a representação não é forjada no âmago do povo – não há vínculos significativos entre representantes e representados. É precária a responsividade desse sistema e isso independe da qualidade das instituições em funcionamento. Lessa (2010, p. 72) argumenta que

[...] as identidades que constituem o corpo da representação definem-se de modo distinto e independente das que estão presentes no corpo do *demos*. Em outros termos, trata-se de lacuna na chamada teoria da poliarquia capaz de abrigar uma zona de hiperdistinção, ou de autarquização, agravada pela coextensividade entre representação e governo.

O conteúdo dessa descrição é também objeto das reflexões de Santos (1993, p. 80), que afirma tratar-se o Brasil de uma poliarquia, definida “por elevado grau de institucionalização da competição pelo poder (existência de regras claras, públicas e obedecidas) associado à extensa participação política, só limitada por razoável requisito de idade”. Essa morfologia, excessivamente legisladora e regulatória, alia-se a “um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico” (Santos, 1993, p. 79), consubstanciando um híbrido institucional que é razão importante para a dificuldade de governar o país. Conclui Santos (1993, p. 80) que “é este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico”.

A segunda dimensão, que interessa mais nesta ocasião, denomina-se *sistema participativo* e diz respeito às esferas institucionalizadas que mediam as relações entre sociedade civil e o poder público, a exemplo das conferências e os conselhos. Como o nome informa, esse sistema pretende garantir estruturalmente a participação dos cidadãos em todas as fases do ciclo de políticas públicas, desde a identificação de um problema e a sua inserção na agenda até a avaliação, preferencialmente de resultado e impacto, das intervenções estatais. É nessa dimensão, por excelência, que se situam os espaços públicos.

A terceira dimensão é o *sistema de controles da burocracia*, que corresponde aos mecanismos de responsabilização, transparência e prestação de contas, reunidos sob o termo *accountability*: o controle de procedimentos e da atuação dos agentes administrativos, o controle de resultados, o controle parlamentar e judicial e o controle social. Aqui, novamente, se verificam atribuições concernentes aos espaços públicos. Esses instrumentos pretendem prevenir a corrupção, garantir direitos e “contrapor-se ao insulamento e à prevalência da especialização e do discurso técnico típicos das burocracias modernas, por meio da ampliação do escrutínio destas por parte de atores da sociedade e do próprio Estado” (Gomide; Pires, 2014, p. 33).

A partir desses arranjos, indubitavelmente decorrentes de conflagrações, foi possível aos grupos sociais interpor ao Estado as suas demandas e cobrar as respostas devidas, em uma arena de disputa segura em tempos de governos não autoritários. O ingresso das forças populares como sujeitos ativos no processo decisório inibe, ainda que timidamente, o livre desenrolar do sociometabolismo do capital. Isso ocorre por meio do voto e da eleição de representantes legitimados por identidades coletivas, seja propondo, com ênfase, diretrizes e providências nas conferências e conselhos, seja exercendo o controle social para garantir o que foi pactuado. Tudo isso em meio ao conflito, certamente. Verifica-se, por exemplo, a hiperdistinção persistente entre representantes e representados, bem como a não adoção

deliberada pelo Estado de institutos da democracia direta. Observa-se ainda a tentativa permanente do governo de impor a sua agenda aos colegiados, buscando por uma legitimidade aparente. Há uma disfunção entre a participação institucional dos conselheiros oriundos das organizações da sociedade civil e sua atuação junto aos movimentos de base. Além disso, os interesses da burguesia são convertidos em normas e decisões em favor do desenvolvimento e de um futuro – remoto e talvez fantasioso – bem-estar para a população.

Fica evidente que a multidimensionalidade é característica constituinte e fundamental da democracia vivenciada no Brasil. As três dimensões coexistem, o que não significa dizer que se desenvolvem sincronicamente em uma mesma direção. Seus domínios se entrelaçam e os ditames e práticas de cada uma podem convergir umas com as outras ou divergir no todo ou em parte. O método hermenêutico dialético revela toda a sua potência nessa situação, primeiro ao propor a compreensão e a crítica em face dessas vigas institucionais que alicerçam a construção do que se chama democracia; depois, em conjunto com as durações históricas de Braudel (1965), ao concebê-la como processo inacabado, sempre por fazer, como movimento de “democratização”, no conceito de Lukács trazido por Coutinho (2006). Identificar pontos de transformação é tarefa urgente em todos os casos.

PRÁXIS DEMOCRÁTICA

Diante do exposto na seção anterior, em busca do objetivo traçado, é necessário que os desdobramentos práticos da democracia em sua vertente participativa sejam analisados com mais atenção. A práxis deve funcionar como categoria filosófica, correlacionando o que foi trazido como suporte teórico, histórico inclusive, e os achados resultantes da participação observante, associados a outras referências de mesmo escopo, mantendo uma tensão fremente entre viabilidades engendradas pela ação e pela esperança e obstáculos enraizados. Nesse contexto, as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil serão postas em questão, notadamente pelo viés da participação popular na gestão pública, considerando-se o propósito da cidadania ativa.

Jacobi (2001, p. 2,3) observa que, quando se analisam as práticas participativas, a tendência é manter a percepção oscilando entre a apologia e o voluntarismo ou entre a indiferença e a subestimação. Nem uma nem outra diáde contribui para a leitura crítica – hermenêutica-dialética – dos complexos e diversos acontecimentos verificados nesse itinerário. Não se deve perder de vista que os espaços públicos surgem e se fortalecem, apesar da estrutura de poder dominante e da democracia liberal da qual decorre uma cidadania acomodada e mutilada, para usar o termo de Santos (2007, p. 31). Assim, a participação da sociedade civil na gestão pública não é resultante de um caminho sem obstáculos; ao contrário, tal institucionalização é marcada pelo contraditório, por semblantes que parecem mais do que são, haja vista significar uma ruptura no costume de comando das classes dirigentes.

Há que se ter cuidado, por conseguinte, com a apropriação discursiva das estratégias de participação e com suas repercussões na realidade concreta das comunidades, dos movimentos e das organizações da sociedade civil. Fonseca (2011) demonstra que agências internacionais de desenvolvimento impõem uma versão padronizada, uma espécie de manual de boa governança, para regulamentar a participação e o controle social na esfera das políticas públicas locais. O autor afirma que o uso atual do conceito de participação pode ser considerado uma *buzzword*, “expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e seu uso corrente se banalizou. Sua utilização tem mais efeito no nível da retórica do que no da aplicação prática” (Fonseca, 2011, p. 7). O esvaziamento político e econômico do conceito de democracia manifesta-se (também) aqui, pois a participação popular é revestida por uma formalidade que desrespeita as singularidades territoriais. Isso gera uma densa nebulosidade nas relações de poder, tornando provável a dominação do que seria um espaço público por aqueles que manipulam bem o conhecimento técnico envolvido.

É preciso estar *atento e forte* ao se deparar com promessas que anunciam o melhoramento da participação, mas que firmam parâmetros ou condições que inviabilizam seu exercício. Os conselhos locais, estruturados a partir de desenhos institucionais forâneos, são um exemplo, assim como os agentes públicos que disponibilizam para os conselhos de políticas públicas, num ímpeto alegado e por vezes bem intencionado de respeitar o princípio da transparência e o dever de prestar contas, material extremamente denso, seja pelos aspectos técnicos e conceituais, seja pela extensão dos documentos disponibilizados para análise. É recomendável que se adote uma conduta em paralaxe como meio de verificação – será que essa ação favorece a participação popular? Ou como essa ação pode favorecer a participação popular? –, para se perceber a diferença de entendimento e o efeito alcançado por uma determinada iniciativa, de acordo com a posição de cada um dos observadores, tendo a democracia participativa como princípio, meio e fim.

Quanto ao conflito, dessa vez não como traço estrutural, e sim como vivência nos espaços públicos, é perceptível a sua presença em intensidades diferentes. Dagnino (2002) atribui a pujança dessa tensão a uma maior ou menor partilha entre os dessemelhantes e, quiçá, antagônicos projetos políticos que ali estão presentes e em disputa nos variados encontros entre o Estado e a sociedade civil. “Em outras palavras, o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (Dagnino, 2002, p. 208, grifo nosso). Isso significa que a clivagem tradicional entre Estado e sociedade civil, cada ente com a sua lógica de atuação, não é suficiente para explicar os choques e as divergências; há outras combinações que podem coincidir com essa clivagem evidente ou atravessá-la.

Essa observação é plenamente confirmada pelas verificações recentes. Em um conselho, de forma mais tangível e direta, ou em uma conferência, o conflito é mais ou menos acirrado a depender da visão de mundo das partes em interação, de seus anseios e dos planos propostos

para a coletividade, sintetizados em projetos políticos. A distinção entre representantes do poder público e das organizações da sociedade civil não é tão tênue para passar despercebida, porém é possível estejam alinhados e sejam aliados, desde que defendam ambos a mesma bandeira. A questão da luta contra a redução da maioria penal no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA) é um exemplo radical. Acontece que, apartados das grandes causas, estão a micropolítica – *“problematização dessa relação interesse-desejo-poder a partir do rastreamento de lutas específicas”* (Aguar; Rocha, 2007, p. 662, grifo nosso) –, os detalhes, as rusgas, as coalizões em prol da governabilidade: existe uma identidade que atende pelo nome de filiação partidária. É uma forma concreta, articulada, assumida pelo ‘projeto político’ que acresce às tensões esse tempero: alianças, rompimentos, disputas internas ou não. Os conflitos nos espaços públicos serão alimentados ou apaziguados pelas teses ou conveniências dos agrupamentos político-partidários.

O conflito assume outra feição, ideologicamente importante, nas instâncias de participação popular: a disputa pela partilha efetiva do poder (Dagnino, 2002, p. 283). Se não estão aí a gênese e o diferencial da democracia ateniense... Um ponto crucial nesse embate ressalta o caráter comumente fragmentado, setorializado e restrito daquelas políticas que resultam de espaços de participação. Não se sujeitam aos poderes do povo, via sistema participativo, as políticas públicas de alcance ampliado, incluindo os seus aspectos centrais e de impacto relevante para a sociedade.

Existem ainda dificuldades criadas pelo próprio Estado, dessa vez atinentes a usos e costumes mais corriqueiros, aparentemente calcados na louvável razão tecnoburocrática. Aparentemente porque as conduções dessa ou daquela maneira não são ingênuas ou neutras, e sim decorrem de um modo de pensar a função e as prerrogativas do próprio ente estatal. Afastar o povo, julgado incapaz de decidir a respeito da coisa pública, é um traço estrutural que remonta a um passado distante, porém, essa verdade nunca é dita; ao contrário, está encoberta por encaminhamentos que parecem incontornáveis. Dessa forma, a democratização se ressent das decisões, como salienta Dagnino (2002, p. 283), por:

[...] excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc.

No que concerne à sociedade civil, dentre as variadas causas que obstaculizam a participação factual nos espaços públicos, destacam-se as qualificações técnica e política (Dagnino, 2002, p. 284), a um só tempo necessárias e insuficientes. A qualificação técnica é condição indeclinável para a prática da participação e do controle social e um desafio que se impõe aos representantes das organizações da sociedade civil. Primeiramente, pelo investimento de tempo e dedicação que requer, o que restringe a disponibilidade para a manutenção da constância dialógica com as bases, surge a disjuntiva: luta institucional versus mobilização social.

Depois e em consequência, a representação dos movimentos e entidades fica concentrada preferencialmente naquelas poucas pessoas que já passaram pelo difícil processo para obtenção desse tipo de qualificação, o que é bastante prejudicial para a formação ampliada, e democrática dos demais integrantes desses grupos. Por fim, as competências técnicas, quando débeis, podem ser usadas pelos representantes do poder público e por outros opositores, de setores economicamente fortes da própria sociedade civil, como agravante das desigualdades. Estigmatizam os representantes populares da sociedade civil e desqualificam sua capacidade de participar das decisões, instituindo nesses espaços privilégios de acesso aos fundos públicos.

A referida qualificação técnica não se deixa conquistar facilmente. Mesmo porque possui ao menos duas frentes: os conteúdos da temática em análise e os instrumentos de gestão do Estado. Envolve, portanto, o saber a respeito de algo e o saber o que fazer com isso. Conhecer a realidade das questões postas em debate, submetidas à apreciação, é requisito para tornar legítima qualquer decisão, propiciando maiores chances de efetividade. Conhecer como a decisão deve ser oficializada e quais as ferramentas à disposição para a construção de uma significativa política pública é a outra face da mesma moeda. Salienta-se que a exigência de qualificação técnica vale para todos, representantes do poder público e da sociedade civil, e o desprovimento dessas habilidades é encontrado em muitos que interagem nos espaços públicos. Os conselhos gestores e os órgãos estatais podem atuar conjuntamente no provimento de ações formativas; há autonomia e condições materiais para isso.

Por sua vez, a qualificação política é dotada de amplitude e profundidade, revelando o já citado tom autoritário e elitista que caracterizou o surgimento da democracia moderna e que reiteradamente se consolida. É para confrontar essa marca e seus efeitos que a qualificação política merece atenção redobrada. De imediato, os encontros entre Estado e sociedade civil, em instâncias participativas, determinam a convivência entre os mais diversos sujeitos, defensores de ideias similares ou contraditórias. Não é de pouca monta o aprendizado democrático de lidar com o outro, divergente ou não, reconhecendo a legitimidade da atuação alheia e adotando táticas – argumentos, alianças, negociações – para levar adiante as atividades inerentes aos espaços públicos. Assim, Dagnino (2002, p. 286) explica que, para tanto, é preciso reconhecer a “pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público”.

A legitimidade, em particular, possui parâmetros: estão legitimados a participar aqueles que possuem uma história de lutas em favor da cidadania, em favor da democracia, em favor dos temas que esses espaços aglutinam. Essa particularidade é defendida e efetivada nos processos de indicação da sociedade civil e serve de recomendação subliminar para o setor governamental. Para os representantes desse último segmento, o que mais importa são o conhecimento técnico – um enviado do Estado que não saiba tratar da política sob sua responsabilidade e não saiba o caminho das pedras na trilha burocrática tem pouca serventia – e

a capacidade de tomar decisão, do contrário a participação política fica esvaziada, não produz resultados, e as discussões não redundam em transformações sociais. A propósito, esse perfil é identificado em muitos colegiados de constituição obrigatória. Se, por outro viés, forem indicados como representantes do poder público pessoas comprometidas com o conteúdo e com a forma – com a causa e com a substancialidade dos processos participativos –, muitos avanços podem advir. Essa talvez seja uma brecha pela qual se deve avançar, sobretudo se associada à oferta de qualificação técnica e política.

Considerando a esfera da legitimidade, ao analisar a categoria da representação, é certo que ela guarda relação diretamente proporcional com a socialização do poder: quanto mais representativo for, quanto maior a capacidade de mobilização do segmento, mais força terá para tratar com o Estado. Isso não é surpreendente, todavia, Dagnino (2002, p. 291) alerta para o entendimento deturpado acerca da representatividade que vem sendo adotada pelo Estado e pela sociedade civil e que consiste em considerar as Organizações da Sociedade Civil (OSC) como interlocutoras aptas a representar interesses sociais difusos, sem manter uma relação orgânica com os titulares desses interesses. Trata-se de uma espécie de instrumentalização da representatividade que aproxima o Estado das OSC, mantendo afastados os múltiplos movimentos sociais e, dessa forma, amalgamando parcerias que esvaziam politicamente um encontro que se diz, e deveria ser, democrático. Mingua o conceito gramsciano de sociedade civil, reduzido às OSC, o que

[...] cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público (Dagnino, 2002, p. 292).

A busca pela democracia de massas, que dialeticamente suplanta e melhora a democracia liberal, reivindica para si uma espécie de participação autêntica. A representação é um artifício que tem a sua origem em experiências oligárquicas e absolutamente antidemocráticas, justificadas por ideias que apregoavam a incapacidade do povo para governar, mantendo-o, com o uso de apetrechos institucionais, afastado, distante, beneficiário ou nem tanto de uma cidadania apaziguadora. Como trama histórica estrutural, essas características permanecem visíveis nas representações atuais, basta observar a hiperdistinção entre eleitos e eleitores. No entanto, também no sistema participativo, a representação ainda não superou toda a sua herança. Percebe-se o descolamento das fontes primárias de direitos e demandas, atenuando a radicalidade de suas cores. Então, há que se ter cautela, compreender e criticar, porque, embora a representação se justifique pelo tamanho da população e/ou do território, é uma forma que precisa ser reformulada para se tornar compatível com a socialização efetiva do poder.

Os espaços públicos em geral, os conselhos gestores e as conferências especificamente são ambientes conquistados e propícios ao aprimoramento constante da cidadania, ao reconhecimento de direitos e ao exercício da política, apesar das atuais dinâmicas de participação democrática. Nesses espaços se denunciam violações e se defende a dignidade dos despossuídos, marcando posições, posicionando-se contra os preconceitos e expondo a submissão imposta e ocultada pelo manto ideológico da invisibilidade. Aparecem, portanto, as crianças e adolescentes, a população LGBT, as pessoas em situação de rua, com deficiência, além das pessoas idosas. Aparecem ainda os povos originários, as comunidades tradicionais e os biomas. Aparecem as cidades pequenas, médias, grandes; a metrópole e as manifestações em favor do direito à cidade. Aparecem o campo e a zona rural. Nesses espaços engendram-se propósitos, articulam-se interesses, a partir de pautas comuns, e são pensadas as políticas públicas, o que entusiasma a capacidade propositiva da sociedade civil, acrescida à sua antiga capacidade reivindicatória. Para propor, no entanto, são exigidas outras habilidades: mais qualificação técnica para entender as vertentes dos problemas e as soluções, e o que fazer a partir desse diagnóstico; mais qualificação política para apreender as motivações dos embates e se posicionar na arena dessa disputa. Os horizontes podem-se ampliar, com os conselhos e conferências desenhando algumas trilhas em direção ao aprimoramento da cidadania e da democracia.

E AGORA, JOSÉ? JOSÉ, PARA ONDE?

A assunção da mercadoria como síntese da satisfação e justificação humana rompe limites sociossimbólicos e assume outra forma. Os sistemas de dominação anteriores fundavam-se no controle institucional, reforçavam a dominação sociopolítica, conformando sujeitos submissos. A postura de dominação institucional harmonizava-se com o capitalismo produtivo e com a ideologia agindo por meio de constructos e instituições. Em tempos atuais, o neoliberalismo age objetivando o contrário: a desinstitucionalização. Tal novidade é explicada por Dufour (2005, p. 197):

O novo capitalismo estava descobrindo e impondo uma maneira muito menos constrangedora e menos onerosa de garantir a sua sorte: não mais continuar a reforçar a dominação segunda que produzia sujeitos submissos, mas quebrar as instituições e assim acabar com o tomar o encargo da dominação primeira, de maneira a obter indivíduos dóceis, precários, instáveis, abertos a todos os modos e todas as variações do mercado.

A estratégia de desinstitucionalização corresponde à financeirização do capitalismo – a ideologia diluída, fluida, significando a reprodução de pressupostos e atitudes dispersas, “não ideológicas”. A ordem única e exclusiva é que as trocas de mercadorias sejam realizadas pura e simplesmente. Não deve haver nenhuma consideração estranha a esse processo, ou seja,

nenhuma apreciação valorativa, cultural ou moral deve interpor-se na relação de consumo. Qualquer instituição – tipificação recíproca de ações com os seus respectivos atores – que traga referências limitantes à circulação de mercadorias não é bem-vinda. À primeira vista, é possível perceber um tom libertário nesse discurso pela destruição dos interditos; tudo deve ser possível, aceito, compreendido em respeito à autonomia de cada um. Contudo – olha a ideologia aí –, embora o conteúdo possa ser verossímil – é legítimo que todo ser humano tenha sua autonomia e liberdade respeitadas –, no presente contexto esse discurso funciona para encobrir a realidade (é a forma de sua ficção): o que se pretende é a autonomia da mercadoria, para que circule livre e desimpedida, e a liberdade do consumidor, não a do sujeito.

Abrir mão das instituições produz a dessimbolização. Há uma conexão entre esses procedimentos. A linguagem simbólica permite a criação, manutenção e a internalização das instituições pelas gerações futuras. Quando essas instituições passam por um processo de destruição ou, pelo menos, esvaziamento, como um refluxo, o espaço simbólico sofre perda significativa de sentido. Dufour (2005, p. 198) afirma que “o limite absoluto da dessimbolização é quando mais nada vem assegurar e assumir o encaminhamento dos sujeitos para a função simbólica encarregada da relação e da busca de sentido”. Esse ponto é inalcançável porque a servidão simbólica tem natureza ontológica: não é possível vida humana sem submissão à linguagem. Ainda que livres da dessimbolização absoluta, a humanidade sofre com as perdas de sentido parciais, que empobrecem a discursividade e abrem espaço para as relações de força.

A dessimbolização decorre do avanço contemporâneo do neoliberalismo e tem por intuito retirar o fardo simbólico que pesa sobre as trocas de mercadorias. Então, pode-se dizer que a “dessimbolização indica um processo que visa desembaraçar a troca concreta do que a excede ao mesmo tempo que a institui: seu fundamento” (Dufour, 2005, p. 199-200). As trocas observam regras que não existem em si mesmas, mas foram socialmente elaboradas com base em certos valores. Tanto as regras quanto os valores, obviamente, decorrem de um espaço simbólico estruturado, isto é, de uma cultura. Importante frisar que numa cultura podem existir valores diferentes, conflitantes e mesmo antagonicos. Ora, o neoliberalismo, com a sua empreitada de dessimbolização, quer justamente liberar as trocas materiais de todo o peso histórico dos valores, como também as trocas subjetivas, transformando-as em mercadorias e/ou serviços. O que não possui valor mercadológico não possui valor. A cultura que possibilitou as trocas e engendrou o sistema capitalista já não serve, tornou-se obsoleta e pesada. A esse respeito, conclui Dufour (2005, p. 198): “o que o novo capitalismo visa hoje é o núcleo primeiro da humanidade: a dependência simbólica do homem”.

A partir de outro ponto de vista, questiona-se: não poderia esse processo de dessimbolização anunciar uma espécie de libertação? O dismantelamento do grande sujeito provoca alterações psíquicas e cívicas, no entanto, as tragédias patrocinadas pelos grandes sujeitos da modernidade (religião, raça, nação, partido...) foram aterradoras o suficiente para que seja encarada com alívio “a perda final de todo grande *espantelho*, paramentado de sentido último” (Dufour, 2005, p. 189), de tal forma que a dessimbolização ocasiona

[...] um abrir de olhos doloroso, mas salvador do sujeito, passando subitamente da modernidade para a pós-modernidade. [...] Certo, não temos mais leis externas para nos guiar (e nos assujeitar), mas essa seria a ocasião única para encontrar suas próprias leis internas. Estaríamos, pois, diante de uma chance histórica de acesso à autonomia (Dufour, 2005, p. 189).

Adverte Dufour (2005) que, para seguir esse o caminho, é necessário apreender essa chance e, concomitantemente, adotar as providências para sua realização. A oportunidade *da e para* a autonomia exige reflexão e esforço, a “direção da consciência” para o alcance de um propósito, e não o abandono da cultura, com a formação de sujeitos precários. O que se percebe hoje não é a preparação para a autonomia; a compreensão disseminada é que a “liberdade decorre automaticamente da queda dos ídolos” (Dufour, 2005, p. 190). Como síntese, Dufour (2005, p. 190-191) apresenta a questão em outros termos: a dessimbolização significa um niilismo filosófico lúcido (o grande meio-dia nietzscheano) ou um “niilismo cansado” (hora crepuscular)? São conceitos opostos, irreconciliáveis. Eis a diferença:

O niilismo lúcido parte da ideia de que os antigos fundamentos metafísicos dos valores nunca foram mais que ficções construídas em torno do nada. Ele geralmente engaja um exercício eminentemente exigente e frequentemente salutar: como recomeçar a pensar a partir de nada? O outro niilismo, o “niilismo cansado”, para retomar a própria expressão de Nietzsche, reenvia a um momento incerto onde todos os valores são cinzentos (Dufour, 2005, p. 190-191).

A sociedade civil, a cidadania e a democracia não são imunes à dessimbolização em curso, o que reforça os tons lúgubres dos valores. O Estado, muito menos, está isento desse processo. As chances contra o capital parecem ainda menores, mais frágeis, precárias. Mas eis as durações históricas e a dialética que não deixam o absoluto. Ao tempo que o neoliberalismo rompe símbolos dos mais variados, continua a precisar do aparato estatal para expandir-se ou para manter territórios conquistados, para garantir o processo de acumulação de um sistema capitalista sempre renovado, sem deixar de ser o mesmo. O Estado foi e continua sendo engrenagem fundamental nesse engenho.

Se o Estado é imprescindível para as forças do capital, e se as forças populares – enlaçadas na *sociedade civil, cidadania e democracia* – ocupam espaços públicos, produzem e resistem, há esperança – daquela espécie anunciada por Gramsci (1920) ao citar o literato francês Romain Rolland: pessimismo da razão, otimismo da vontade. Para permanecer entre os ensinamentos do marxista sardo, considera-se a viabilidade, em um país ocidentalizado, de uma “guerra de posições” (Gramsci, 2007, p. 75). Em sintonia, Oliveira (2007, p. 15) assevera que fazer política significa pautar o adversário, delimitando o espaço dentro do qual deverá se mover. Tais limites são delineados a partir da imposição de questões conflituosas, salientando que “[...] impor a agenda não significa necessariamente ter êxito, ganhar a disputa; antes, significa

criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a se mover” (Oliveira, 2007, p. 15). O adversário, por sua vez, tenta desvencilhar-se da agenda imposta e, nessa interação conflituosa, acontece a política. É o que se faz nos espaços públicos: guerra de posição e imposição de agenda.

De acordo com Zizek (2011, p. 13):

[...] a fórmula de Lacan de superação de uma impossibilidade ideológica não é “tudo é possível”, e sim “o impossível acontece”. O real/impossível lacaniano não é uma limitação a priori que deveria ser levada em conta de modo realista, mas o domínio do ato, de intervenções que podem mudar suas coordenadas: o ato é mais que uma intervenção no domínio do possível; o ato muda as próprias coordenadas do que é possível e, portanto, cria retroativamente suas próprias condições de possibilidade.

Inventar a política passa por socializá-la, ampliando a sociedade civil em representações e possibilidades; passa por integralizar a cidadania, tornando-a substantiva, e por democratizar o poder, sem áreas restritas *a priori*. A cada centímetro percorrido, a cada ato praticado, são alteradas as coordenadas, as latitudes e longitudes, e as expectativas podem se materializar. Não é impossível que aconteça. Os espaços públicos são agentes dessa transformação; é preciso, antes de se deixar levar pela enxurrada de dificuldades, encontrar um ponto de singularidade em cada situação para fortalecê-los. Essas palavras tortas refletem esse propósito.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Katia Faria; ROCHA, Marisa Lopes da. Micropolítica e o exercício da pesquisa-intervenção: referenciais e dispositivos em análise. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, v. 27, n. 4, p. 648-663, dez. 2007.

BRAUDEL, Fernand. História e ciências sociais: a longa duração. *Revista de História*, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 261–294, 1965. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/123422>. Acesso em: 1 maio 2024.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal. Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 33-48, mar. 1979.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Cortez, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia: um conceito em disputa. In: COUTINHO, Carlos Nelson (org.). *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

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

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

DUFOUR, Dany-Robert. *A arte de reduzir as cabeças: sobre a nova servidão na sociedade ultraliberal*. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2005.

ECKERMANN, Johann Peter. *Conversações com Goethe nos últimos anos de sua vida (1823–1832)*. São Paulo: Unesp, 2017.

FONSECA, Igor Ferraz da. *Participação, buzzwords e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para discussão, 1572). Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91120/1/663530733.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere: os intelectuais: o princípio educativo: jornalismo*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2. Disponível em: https://amures.org.br/wp-content/uploads/2022/08/1349631_Antonio_Gramsci___Cadernos_do_carcere___vol_II.pdf. Acesso em: 21 maio 2024.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere: Maquiavel: a política e o estado moderno*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antônio. Discorso agli anarchici. *L'Ordine Nuovo*, [s. l.], v. 1, n. 43, p. 3-10, apr. 1920. Disponível em: <http://www.nuovopci.it/classic/gramsci/dianarc.htm>. Acesso em: 2 jul. 2024.

HABERMAS, Jürgen. *Dialética e hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer*. Porto Alegre: L & PM Editores, 1987.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do Espírito*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 10. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público sociedade civil no Brasil. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 8, n. 22, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/WrjWJvWdpvthwXS73WQtVks/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2024.

LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. In: SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Estado, instituições e democracia*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 11 maio 2024.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (org.). *Dicionário gramsciano (1926-1937)*. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Class, citizenship and social development*. New York: Doubleday & Comp. Inc., 1963.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (org.). *Caminhos do pensamento: epistemologia e método*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2002 (Coleção criança, mulher e saúde).

OLIVEIRA, Francisco. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele (org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PERUZZO, Cecília M. Krohling. Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa participativa: da observação participante à pesquisa-ação. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, Colima, v. 23, n. 3, enero/abr. 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31652406009>. Acesso em: 31 jun. 2024.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLANYI, Karl. A falácia economicista. In: POLANYI, Karl. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

ROHDEN, Luiz; KUSSLER, Leonardo Marques. Dialética, experiência e intuição: entre hermenêutica filosófica e filosofia budista. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 57, n. 133, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/kr/a/GsBbrv4cKZMNcvs8W5qr8Wv/?lang=pt#>. Acesso em: 11 maio 2024,

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo. 2011.

ZIZEK, Slavoj. *Primeiro como tragédia, depois como farsa*. São Paulo: Boitempo, 2011.

AS NOVAS ENCRUZILHADAS DO LABIRINTO DEMOCRÁTICO: PROJETO E TERRITÓRIO COMO ANCORAGEM NECESSÁRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

MARCO AURÉLIO COSTA¹

Este ensaio é uma contribuição cujas pretensões se limitam a fomentar o debate sobre os desafios do desenvolvimento urbano no Brasil atual, refletindo, em particular, sobre a questão da participação social na política urbana.

A primeira parte do texto procura recuperar o ambiente otimista que se seguiu à sanção do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), destacando como a participação social na política urbana foi celebrada, na esteira das inovações institucionais que caracterizaram a gestão pública no país a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88) (Brasil, 1988, 2001). Em seguida, aborda-se o processo de institucionalização da participação social ocorrido no país, com seus limites e desafios, com ênfase na experiência da política urbana. Na terceira seção do texto, são trazidas algumas reflexões sobre o processo de transformação digital em curso, buscando compreender a FORMA como esses elementos da contemporaneidade interferem na participação social tal como é tradicionalmente idealizada. Na seção final, o texto defende a necessidade de se pensar em ações e projetos para as cidades, denunciando a ausência de uma reflexão mais “aterrada”, em um contexto marcado pelo avanço das mudanças climáticas. Essa nova perspectiva seria essencial à necessária requalificação da participação social na política urbana.

O parágrafo anterior anuncia provocações e temas complexos que, obviamente, mal serão abordados nestas poucas páginas, mas, como dito inicialmente, esta contribuição pretende tão somente trazer elementos para fomentar o debate. E, quem sabe, estimular pesquisas e investigações que se debrucem sobre esses elementos e que contribuam, de forma sólida e robusta, para a construção de um projeto urbano mais próximo das pessoas e de suas realidades cotidianas nas cidades.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROMESSA DEMOCRÁTICA

Em algum momento entre o final da década de 1980 e os anos 1990, não apenas no Brasil, mas no mundo, a participação social poderia ser qualificada como uma plataforma, um referencial, refletindo a forma como era percebida, *naturalmente* boa, positiva, necessária. Ela se bastava em si mesma e não demandava justificativas ou defesa, ainda que abundassem documentos, inclusive de instituições financeiras como o Banco Mundial, que apontassem o seu impacto

¹ Doutor e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-doutor pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <https://orcid.org/0000-0001-9871-6856>. marco.costa@ipea.gov.br

positivo para a efetividade das políticas públicas². A participação social era entendida como algo virtuoso em si que aportava valor e qualidade diferenciada às experiências voltadas para intervenções, inclusive urbanísticas³.

Durante o período militar, havia uma desconfiança em relação à participação social na gestão pública, chamada por Gohn (2004) de perfil anti-institucionalista. É inegável, no entanto, que a participação social possui uma trajetória histórica rica, dinâmica e diversa no país. Desde meados da década de 1970, assistiu-se ao surgimento/crescimento de uma sociedade civil qualificada como autônoma e democrática (Avritzer; Recamán; Venturini, 2004). Em resposta às restrições impostas pelo regime militar, a participação social avançou com o processo de redemocratização e passou a ser reconhecida como elemento necessário nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas, conforme estabelecido pelo parágrafo único do Art. 193 da CF 88 (Brasil, 1988). Diversos são os autores que destacam positivamente o fato de o país inserir em seu arcabouço jurídico-institucional o estatuto da participação social:

O Brasil conta com uma legislação que franqueia à sociedade civil a participação nos processos de definição e gestão das políticas públicas. Aqueles que defenderam a adoção dessa legislação buscavam avançar na direção da inclusão de setores tradicionalmente excluídos do processo de formulação e gestão das políticas públicas para, com isso, torná-las mais abertas às reais demandas da população e ao controle social (Coelho; Veríssimo, 2004, p. 105-106).

Na esteira da criação e institucionalização dos canais de participação social no campo das políticas públicas por meio das chamadas Instituições Participativas (IP), previstas em diversas políticas setoriais, como saúde, assistência social e cultura, coube ao Estatuto da Cidade (EC) trazer o tema para a política urbana brasileira ao estabelecer que uma de suas diretrizes consiste na “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001, art. 2).

AS IP CONSTITUEM

[...] instâncias que, ao lado das instituições tradicionais da representação eleitoral e simultaneamente a elas, permitem modalidades de mediação socioestatal por interação continuada e previsível (não

² O prefácio de um documento publicado pelo World Bank, assinado pelo então presidente do banco, demonstra sua crença na participação: “*Our operational experience suggests that projects can be more efficient and sustainable when they involve those they are intended to help. Participation can also be complex and time-consuming. Important judgments and trade-offs are necessary in the process of engaging with affected groups and potential beneficiaries, especially in large-scale projects. But, I believe that increased participation will increase the effectiveness of development*” (The World Bank, 1994).

³ A defesa da participação social nas políticas públicas ou em projetos específicos pode ser encontrada tanto nas agências internacionais, quanto no meio acadêmico. Exemplos disso podem ser encontrados em Macpherson (1991), Pateman (1970) e Voigt-Moritz (1993), para citar alguns, e, especialmente no caso da política urbana, em Borja (1988).

esporádica ou ad hoc) entre atores da sociedade civil e agentes estatais, em torno de políticas públicas e/ou decisões governamentais (Fedozzi, 2022, p. 285).

A bem da verdade, as políticas urbanas já vinham sendo um campo fértil de experimentação no país, como foi o caso do próprio orçamento participativo, que trouxe para o ocasionalmente árido campo das finanças públicas a possibilidade de a população ter papel ativo na definição dos investimentos que deveriam ser priorizados.⁴

O EC (Brasil, 2001) estabelece a gestão democrática como uma diretriz da política urbana e, em seguida, elabora diversas orientações para que um dos principais instrumentos dessa política, o Plano Diretor, seja construído observando tal preceito, por meio de procedimentos que, em tese, garantem a participação social⁵. Assim, em consonância com os processos de elaboração dos planos diretores, ocorre a difusão de práticas participativas no campo da política urbana e a instituição de conselhos municipais das cidades e conselhos de política urbana. Acreditava-se, naqueles primeiros anos de vigência do EC, que se estava promovendo um importante avanço para a democratização das cidades e para o combate de suas desigualdades socioespaciais. O EC, então, era percebido como uma conquista dos movimentos populares, e sua implementação permitiria realizar os ideais da reforma urbana em conformidade com propostas legislativas que já tramitavam no Congresso há bastante tempo. Essas propostas resgatavam muitos dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana, entendimento compartilhado por autores como Grazia (2003) e Ribeiro e Cardoso (2003).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITES E DESAFIOS

A partir do impulso jurídico-institucional dos anos 2000, da criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2003, e dos ciclos da Conferência Nacional das Cidades (CNC), a política urbana brasileira testemunhou diversas experiências participativas, que logo viriam a produzir farto material de análise para novas investigações, voltadas a avaliar aspectos associados à participação social: suas características, seu dinamismo, a qualidade e diversidade da participação e sua efetividade, considerando que

O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de que a um maior número de canais de interlocução poderia corresponder certo aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos programas desenvolvidos e, por consequência, incremento de suas respectivas eficiência e eficácia (Pires; Vaz, 2012, p. 7, grifo do autor).

⁴ A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, nos anos 1980, constitui uma inovação que se tornou referência nacional e internacionalmente, sendo qualificada como uma “estratégia para a instituição da cidadania no Brasil” (Fedozzi, 1997, p. 20).

⁵ A respeito dessas normativas e orientações, ver Conselho das Cidades (2005) e Rolnik e Pinheiro (2005).

Ainda que a defesa e as expectativas associadas à participação social não tenham sido descartadas, a análise das experiências concretas trouxe (e tem trazido) elementos que complexificam a questão, em contraste com o entendimento simplista que predominou ao longo do processo da democratização. Avança uma percepção mais crítica dessas experiências e certamente mais afastada do quadro de expectativas descrito na seção anterior.

A institucionalização da participação social na gestão pública não tardou a expor seus limites e os desafios a ela relacionados. Há uma farta bibliografia sobre o tema buscando investigar a efetividade e qualidade dessa participação.⁶ As análises sublinham, entre outros aspectos, a captura dos atores sociais pelas instituições e partidos políticos; os problemas formais de representatividade, inclusão e diversidade das Instituições Participativas (IP) num contexto de profundas desigualdades socioeconômicas que tencionam as possibilidades de uma participação social mais ampla⁷; a baixa eficácia dos canais formais de participação em contraste com possíveis melhores resultados obtidos por meio de ações diretas e conduzidas ao largo desses canais; o progressivo distanciamento das IP da base social e comunitária que deveria legitimá-las/sustentá-las, o que enfraquece a potência da participação social que se torna refém de sua própria institucionalização; a heterogeneidade dos processos participativos; e a desarticulação entre as IP existentes.⁸

O levantamento do leque de possibilidades existentes para as interfaces estabelecidas entre a gestão pública e a sociedade, em sua rede fragmentada e heterogênea – nas palavras de Fedozzi (2022) –, aponta, portanto, para a existência de limites e condicionantes associados à participação social. No entanto, as análises, ainda que sob diferentes aspectos, convergem quanto ao reconhecimento da ampliação da participação social e da busca pela construção de um modo de gestão que contemple uma maior interação com a sociedade civil.

Essa participação social também se aplica à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU):

A PNDU se fortaleceu institucionalmente com o processo de participação social que sucedeu à criação do MCidades. Essa participação se deu, principalmente, por meio das CNCs – realizadas em ciclos periódicos nos níveis municipal, estadual e nacional – e do Conselho da Cidades (ConCidades). Ambos os canais foram criados com a atribuição de propor as diretrizes para a formulação e a implementação da PNDU e tiveram o propósito de acolher as demandas dos diferentes agentes-atores da sociedade civil, especialmente dos movimentos

⁶ Avaliações sobre a participação e as mudanças na gestão pública são encontradas em diversas publicações, sobretudo dos anos 2000, algumas delas encontram-se listadas a seguir: Avritzer (2004), Dagnino (2002), Fung (2004), Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) e Lubambo, Coelho e Melo (2005). Especificamente no campo do planejamento urbano, vale a leitura dos apontamentos de Randolph (2007), numa reflexão sobre a experiência dos planos diretores no Brasil.

⁷ Randolph (2007, p. 12), por exemplo, aponta para as “limitações estruturais e tempos para a plena realização da participação” como exemplos das condicionantes para uma efetiva prática participativa.

⁸ Um balanço crítico dessa ‘crise de meia-idade’ pode ser encontrado em Pires (2014).

sociais que reivindicavam a garantia constitucional do direito à moradia. A despeito da discussão do alcance dessa participação, é inegável que novos agentes-atores foram reconhecidos pelo Estado no período 2003-2016 (Costa; Gomes; Adriano, 2017, p. 205).

Vale sublinhar que, entre os princípios e diretrizes aprovados no âmbito da 1ª Conferência Nacional das Cidades (CNC), realizada em 2003, consta o reconhecimento expresso da participação social e da autonomia dos movimentos sociais como elementos estruturantes da política urbana, reforçando o que já estava estabelecido no Art. 2º do Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001, 2024c).

Realizada dez anos após a 1ª CNC, a quinta edição da conferência, em 2013, privilegiou o tema da participação social, na ocasião em que se aprovou a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) (Brasil, 2024c). Tanto o tema do SNDU quanto o reforço da participação social, naquele contexto, já refletiam as mudanças que estavam em curso na conjuntura política do país a partir dos protestos ocorridos em meados de 2013.

A proposta de criação do SNDU e da instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que previa uma função deliberativa para o ConCidades, órgão com poder de controlar o uso de recursos do fundo, mostrou-se insustentável, encontrando resistência na burocracia governamental federal (Brasil, 2024c). O caso das disputas em torno da criação do SNDU e do FNDU explicitam algumas tensões presentes no campo da política urbana. Há uma disputa associada ao poder de decidir onde são aplicados os recursos. O gestor público, que possui mandato executivo, entende que essa decisão é de sua responsabilidade, enquanto o ConCidades pressiona no sentido de ampliar o poder deliberativo dessa IP. A proposta também envolve uma tensão no eixo centralização x descentralização:

[...] enquanto a União pretende manter a prerrogativa de decidir onde aplicar os recursos, os agentes-atores que representam os movimentos sociais, no ConCidades, sobretudo os de moradia, direcionam seus esforços para a criação de um fundo único, que permitira aos municípios decidir, localmente, as prioridades de investimento (Costa; Gomes; Adriano, 2017, p. 218).

Além desses aspectos, cabe destacar também uma questão central na avaliação da participação social no caso da política urbana: a afinidade dos atores-agentes a agendas setoriais e um menor entendimento acerca dos elementos relacionados ao território e à produção do espaço. A representação da sociedade civil no ConCidades tende a valorizar a perspectiva setorial em detrimento da territorial, o que traz implicações importantes no que diz respeito à construção da própria PNDU.

As orientações da 5ª CNC não saíram do papel, sendo que, após 2016, o país viveria uma inflexão na forma como o tema da participação social viria a ser tratado na esfera federal. A interrupção implicou uma ruptura do modelo que estava em construção, com suas limitações

e desafios, tanto no que diz respeito à gestão pública em geral, quanto no campo da política urbana, especificamente (Brasil, 2024b).

Em alguns estados da Federação e em alguns municípios, apesar da inflexão observada em nível federal, experiências de gestão democrática e participativa foram mantidas. Uma análise dessas práticas não interrompidas talvez possa contribuir para uma retomada, ainda que gradual, de revitalizadas mediações socioestatais.⁹

As próximas seções deste texto buscam refletir sobre as possibilidades associadas a tais mediações, baseadas na participação social, a partir de dois elementos da contemporaneidade que se associam às transições (crises?) que estão em curso e que não podem ser negligenciadas.

TRANSIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Há uma rica bibliografia sobre o tema da participação social à disposição dos interessados. Alguns autores dessas obras foram citados nas seções anteriores. A contribuição que se quer dar busca adicionar alguns elementos às análises anteriormente produzidas.

Sem desconsiderar os problemas, dificuldades e desafios já apontados pela maior parte da bibliografia de referência, é necessário que os debates e reflexões sobre a participação social e as interações socioestatais sejam alimentados pela análise de algumas características do tempo presente: um tempo de transições, caracterizado por transformações profundas (e ainda insuficientemente compreendidas) em todas as dimensões da vida societal, com diferenças importantes, mas com muitas convergências, entre os países do Norte e do Sul global.

Ainda que essas transformações tenham uma temporalidade que remonta à década de 1970, seus traços mais marcantes tornaram-se evidentes no período mais recente, sobretudo em suas interfaces com os movimentos sociais e a participação social.

A transformação digital que se encontra em curso há algumas décadas reflete-se na economia – nos campos da produção, circulação, logística e consumo –, no mundo do trabalho e em toda a vida cotidiana – valores, cultura, práticas socioespaciais e também no campo institucional.

As transições em curso encontram-se em todas as dimensões da vida societal e provocam profundas mudanças nas relações econômicas e socioculturais, alterando a própria forma como a vida é percebida e concebida. As relações tornam-se mais flexíveis e instáveis, e os sentimentos de insegurança e incerteza encontram-se amplificados. Em contraposição a um período anterior em que se vislumbrava um futuro próspero para todos, o futuro é duvidoso.

⁹ O caso do município de Conde (PB), descrito por Tavares *et al.* (2022), é ilustrativo de uma recente experiência local que envolveu a estruturação da gestão municipal a partir de um enfoque baseado no território local. Os desafios associados à participação social encontram-se ali descritos, bem como o uso de *lawfare* como forma de interferir no processo eleitoral de 2020.

Nesse contexto de incertezas em que “tudo que é sólido se desmancha no ar” (Berman, 1986), a eclosão das redes sociais mostrou-se uma realidade, sobretudo a partir de meados da década de 2010, justamente quando, no Brasil, eclodiram os eventos de 2013 que, de alguma forma, culminaram no panorama político polarizado que permeou todas as eleições majoritárias que ocorreram desde então.

As redes sociais deram voz a *todos* (o itálico contém ironia), criando um exército de *influencers* e produtores de conteúdo que rapidamente se transformaram em porta-vozes e *celebridades* legitimados por uma legião de seguidores. Alterou-se a forma como as informações passaram a ser produzidas e reproduzidas, enfraquecendo os tradicionais canais de comunicação da mídia, num movimento que aparenta e se autodefine como democrático e até libertário. O valor de alguém e o peso/relevância de suas opiniões passaram a ser medidos pelo número de seguidores; a realidade submeteu-se à intensidade do compartilhamento das “notícias” (muitas, muitas aspas nisso).

É nesse contexto de mudanças e transições que ocorreu o retrocesso da participação social na gestão pública no Brasil, com o desmonte/esvaziamento das Instituições Participativas (IP) e dos canais de interação socioestatais. Quer dizer, somando-se aos problemas já identificados pela bibliografia de referência, tem-se agora um contexto social diverso, submerso nas armadilhas do mundo da economia da atenção, com a eclosão de *fake news* e narrativas negacionistas.¹⁰

Dentre os muitos elementos que interferem diretamente na participação social, dois merecem destaque: um é a questão da produção e disseminação de informação, outro tem a ver com uma valorização da perspectiva individual em detrimento de valores coletivos. Esses elementos estão interligados de modo que o desafio da produção de informação e, sobretudo, sua disseminação não está dissociado da necessidade de se conseguir capturar a atenção e o interesse das pessoas para agendas coletivas – e não necessariamente identitárias.

A questão da produção e disseminação da informação de forma democrática é considerada pressuposto de qualquer modelo de participação social que se pretenda robusto e efetivo. Ter informação fidedigna e compartilhada entre os atores sociais é um dos alicerces da participação social.

Portanto, o tempo presente traz ainda dois desafios: o primeiro refere-se à produção de informação confiável, o que tem se tornado uma tarefa complicada; o segundo tem a ver com a forma como as informações são disseminadas e, sobretudo, recebidas pelos atores-agentes sociais. Há o problema das chamadas “bolhas”, que bloqueiam a circulação de determinadas informações, a depender de quem as produziu e do conteúdo apresentado; e há o problema da capacidade crítica do receptor para discernir o que é informação verdadeira e o que é narrativa falsa. Esse problema é enfrentado em todo o mundo e que parece ser mais grave no Brasil. Segundo estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

¹⁰ A atenção seria um recurso psicológico de disponibilidade limitada, progressivamente desejada pelas corporações que passam a tratá-la e valorizá-la como uma *commodity* (Franck, 1998).

(OCDE), o Brasil é o país onde os adultos demonstram menor capacidade de identificar notícias falsas (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2024).¹¹

Em menos de dez anos, portanto, verifica-se um avanço na transformação digital que tem afetado o campo informacional e comunicacional de forma profunda, num momento de retração das interações socioestatais e da participação social na gestão pública. Em meio a uma polarização política intensificada por desinformação e manipulação de dados e narrativas, em que sentimentos de ódio, incerteza e insegurança têm afetado a disposição das pessoas para participar, observa-se uma mudança no interesse e na disponibilidade para se engajar em movimentos coletivos. Atualmente, a forma de mobilização social – quando ocorre – é predominantemente virtual e limitada às redes sociais.

Para completar, esse cenário não se configura por mera coincidência, num contexto em que há uma reação neoliberal aos avanços observados no período anterior, em especial no campo da política urbana, em que os atores-agentes econômicos capturaram, em muitos locais, os espaços criados para a gestão democrática.¹²

A reação conservadora tem-se mostrado intensa e operado no sentido de viabilizar projetos de intervenção urbana que demonstram a importância da produção do espaço para a reprodução do capital, como afirma Fedozzi (2022, p. 288): “a rede urbana passou cada vez mais a integrar o circuito da acumulação capitalista neoliberal”.

Nesse sentido, verificar o impacto do ambiente urbano para a acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, observar como os atores-agentes econômicos fazem valer seus interesses não apenas na política urbana, mas na condução da própria economia política, é que se conclui que:

[A] despeito das diretrizes gerais da PNDU – democracia participativa e combate às desigualdades sociais –, não se conseguiu evitar que a política urbana nacional fosse inserida em uma agenda de crescimento econômico voltada aos interesses dos setores ligados ao capital (Costa; Gomes; Adriano, 2017, p. 226).

A elaboração de planos diretores é um exemplo da colonização das IP, cooptadas pelos interesses econômicos de incorporadores e empreendedores imobiliários. Os próprios instrumentos do EC, pensados para a captura de mais-valia, também vêm sendo objeto de disputas e têm pouco contribuído para reduzir as desigualdades socioespaciais e para promover o direito

¹¹ Conforme recente pesquisa publicada pela OCDE, o Brasil é o país cuja população apresenta maior dificuldade em identificar as chamadas *fake news* (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2024).

¹² Em 2009, Oliveira Filho (2009) já mostrava como, mesmo em um município que possui ampla prática de participação na política urbana, havia ainda uma certa dependência dos *inputs* estatais, além de problemas comunicacionais permeando as interações socioestatais e a captura das IP por atores-agentes do mercado, como ocorreu nas audiências públicas do Plano Diretor de Porto Alegre.

à cidade. Ao contrário, têm servido aos interesses econômicos hegemônicos, sobretudo nas grandes cidades brasileiras.¹³

Nesse sentido, vale salientar a diferença entre a participação social em políticas setoriais e a participação social nas políticas públicas espaciais, notadamente na política urbana, em que as normas e os marcos regulatórios impactam diretamente os projetos urbanísticos e o meio ambiente construído, afetando os interesses mercantis conexos. Seria ingênuo supor que os atores- agentes sociais manteriam interesse e propensão a participar de mobilizações efetivas nas arenas e instâncias participativas, enquanto, por sua vez, os atores-agentes econômicos não se organizariam para ocupar e colonizar esses espaços.

O que se mostra evidente é que essa colonização ocorreu e vem ocorrendo, ao passo que narrativas avessas à regulação urbanística e à atuação do Estado no disciplinamento do uso da terra são cada vez mais frequentes. O desafio é, portanto, encontrar maneiras de mobilizar os atores-agentes sociais nesse contexto instável. Como produzir e disseminar informações que sensibilizem esse segmento para a questão urbana, dadas as dificuldades presentes, tanto para a produção de informação, quanto para a sensibilização de uma comunidade virtual cuja atenção tem-se mostrado insensível a temas de interesse difuso e coletivo? Como e com quais recursos comunicacionais é possível mobilizar os atores-agentes sociais em torno de causas de interesse difuso e coletivo, seja para fomentar a participação no âmbito dos canais de interação socioestatal, seja para estimular as ações diretas? É possível ampliar o interesse desse segmento para participar das mobilizações nas IP? Essas são questões amplas, que buscam elencar as dificuldades e desafios apontados de forma ainda preliminar nesta seção. Talvez outro conjunto de mudanças em curso forneça elementos para enfrentar os desafios da participação social na política urbana.

PROJETO URBANO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CRISES E UM CONVITE PARA ATERRAR

O atual quadro de crises pode ser desmobilizador e contribuir ainda mais para estratégias individualistas, especialmente em um período em que as grandes narrativas de transformação social também estão em crise. Mas, entre todos esses processos em curso, há uma crise que pode – tem o potencial de – produzir efeitos que demandam a ação coletiva: aquela associada às mudanças climáticas.¹⁴

Há um entendimento progressivo e, cada vez mais, baseado em evidências de que o planeta passa por mudanças climáticas provocadas, sobretudo, pela forma como a produção e o consumo estão estruturados. Eventos como as inundações ocorridas na Região Metropolitana

¹³ Em Costa (2016) pode ser um balanço dos 15 anos do EC, que mostra como os instrumentos do estatuto foram pouco eficazes no sentido de combater as desigualdades socioespaciais urbanas no Brasil.

¹⁴ Sobre o chamado Antropoceno, ver Saito (2022).

de Porto Alegre são consequências trágicas das mudanças climáticas, que afetam de forma mais intensa segmentos vulneráveis da população.

A necessidade premente de respostas coordenadas aos efeitos das mudanças climáticas abre a possibilidade de se refletir sobre a produção do espaço urbano. Que cidades se deseja construir e como elas irão se adaptar às mudanças climáticas? Essa é uma agenda inescapável e deveria estar sendo trabalhada em todas as esferas governamentais.¹⁵

É uma pauta que desafia a forma como se estrutura atualmente o desenvolvimento urbano brasileiro, com suas características segregadoras. A produção do espaço urbano no Brasil é marcada pela construção de cidades profundamente desiguais, fazendo com que as porções do território urbano sofram os efeitos das mudanças climáticas de forma distinta, com os maiores ônus sobre as populações em situação de vulnerabilidade.

Lidar com as mudanças climáticas envolve reconhecer seus efeitos em diferentes escalas. Há questões que dizem respeito à própria sustentabilidade da vida no planeta e há também questões locais, que, mesmo restritas a uma porção do território, remetem e se associam às causas que levam ao colapso ambiental. A necessidade de enfrentar as ameaças ao meio ambiente e de responder às mudanças climáticas, sob uma perspectiva interescalar, representa a oportunidade de provocar respostas coletivas para o desenvolvimento humano.

Tal oportunidade pode, mais do que isso, se traduzir na construção de projetos sociais e de cidades (assentamentos urbanos). E qual o ponto de partida? Retornar à base, ao que está sob os pés: o território, como defende Latour (2023, p. 54, tradução nossa), que não é “onde estou, no sentido das coordenadas geográficas, mas daquilo de que dependo, já que a dependência se converteu na questão principal”.

Em contraposição às narrativas modernas baseadas na emancipação – e à sua filosofia baseada na independência e no crescimento sem limites –, o entendimento das relações de interdependência que sustentam a vida no planeta deve ser o fio condutor para se pensar em projetos de cidade, de país e de sociedade.

As mudanças climáticas trazem essa oportunidade porque colocam em xeque a noção de desenvolvimento sem freios. Elas evidenciam a existência de limites que devem ser observados e de interesses que devem ser contidos e submetidos a propósitos coletivos. As mudanças climáticas colocam na agenda política a necessidade de regulação do comportamento dos atores-agentes econômicos e criam possibilidades para que atores-agentes sociais participem das decisões políticas, seja por meio de uma atuação direta, seja através dos canais de interação socioestatais.

Reconhecer que há possibilidades não significa dizer que elas serão aproveitadas. Ainda que o resultado das ações humanas seja a própria insustentabilidade da vida do planeta,

¹⁵ A relevância do tema reflete-se na recente inclusão do tópico sobre biodiversidade e mudanças climáticas no currículo obrigatório das escolas (Brasil, 2024a).

não há nenhuma evidência de que tais ameaças sejam capazes de mudar a forma como atores-agentes econômicos e políticos agem. O que há, portanto, é uma oportunidade de mobilização, de aumento da propensão para participar das disputas envolvendo os muitos interesses em jogo.

No contexto atual, pensar a participação social na política urbana envolve avaliar a experiência passada e enfrentar os desafios contemporâneos. Nesse sentido, muitos dos problemas diagnosticados pela literatura e sumariamente apresentados neste artigo precisam ser enfrentados. Esses problemas não se dissociam das dificuldades para a construção de uma PNDU e que já fizeram parte da estruturação do SNDU: a falta de uma visão territorial. O território é o ponto de partida, a base a partir da qual se constroem os projetos de sociedade.

Pensar o território é superar a perspectiva estritamente setorial na política urbana, o que não é simples e demanda uma mudança de entendimento dos muitos atores-agentes sociais que representam os próprios movimentos sociais. Ainda que se possa reconhecer a legitimidade da atuação baseada no enfoque setorial, deve-se, a partir do reconhecimento da interdependência sistêmica e orgânica do território, reconhecer que abordagens intersetoriais, sob uma perspectiva de território, são mais eficazes e eficientes para a sociedade e, especificamente, para as cidades. No contexto atual, essa é uma abordagem vital.

Aterrar, voltar-se para o território, constitui uma forma de chamar a atenção das pessoas para o mundo concreto. Não se trata de negar a realidade das redes sociais [virtuais], pelo contrário. Há que se pensar em formas de renovar o sentido da participação social que incorporem as possibilidades do mundo digital como ferramenta de mobilização, produção e disseminação de informação, e não como alienação ou mecanismo de fuga. Esse movimento deve considerar as assimetrias intergeracionais, pensando nas diferentes maneiras pelas quais jovens, adultos e cidadãos mais velhos, bem como entidades de diferentes perfis, se apropriam desses recursos.

Há dois *iletramentos* a serem enfrentados nesse processo: o espacial, que se traduz numa baixa capacidade de perceber o espaço e seus efeitos sobre o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, e o digital, que não se restringe à capacidade de lidar com os recursos tecnológicos, mas também diz respeito à capacidade de analisar as informações recebidas, principalmente nas redes sociais, identificando aquelas que são falsas.

Esses dois desafios são interdependentes e envolvem o enfrentamento à baixa capacidade crítica. São desafios que se associam, entre outros, ao sistema de formação educacional e remetem ao desenvolvimento da capacidade analítica em geral, o que também envolve o entendimento do território a partir de suas interdependências. A questão intergeracional associa-se com essas estratégias.

Tais noções, a princípio, podem soar muito abstratas, mas podem (e deveriam) ser traduzidas em ações e projetos concretos. Com recursos, ferramentas e metodologias adequadas, seria possível avançar no enfrentamento desses desafios, ampliando as possibilidades de se ter uma participação social mais qualificada, não apenas na política urbana.

PARA REQUALIFICAR A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os apontamentos e reflexões desenvolvidos buscam uma reavaliação da participação social na gestão pública, especialmente nas políticas públicas espaciais e, em particular, na política urbana. Esse movimento deve partir do desenho e da implementação de ações e projetos que considerem os limites e desafios trazidos pela experiência das últimas décadas e pelas inflexões e transformações ocorridas nos últimos anos. Não há, contudo, um padrão a ser seguido. Trata-se de uma construção cujo projeto está apenas esboçado.

De antemão, deve-se considerar essas ações e projetos como um programa de longo prazo, apesar das urgências da crise atual. Decerto há o que ser feito no curto prazo e há também processos de longa maturação, devendo haver sintonia entre eles. A qualificação da participação social passa, por exemplo, pela formação (continuada) de atores-agentes sociais e políticos – pessoas e instituições/entidades. Isso envolve projetos de curto e longo prazo. O mesmo se aplica a projetos voltados para a produção de informação, o que envolve a estruturação, capacitação e qualificação de atores-agentes sociais, mas também pode envolver o monitoramento e a avaliação externa – não estatal – das políticas públicas, como ocorre em iniciativas do tipo ‘observatório’.

No que diz respeito às interações socioestatais, um programa desse tipo envolve o cotejamento de elementos ligados ao federalismo brasileiro e às relações interfederativas. Nesse sentido, algumas ações dizem respeito à escala local e à esfera municipal de poder, enquanto outras são mais aderentes às escalas regionais e nacional, de forma coordenada entre elas.

Um conselho municipal de política urbana terá um programa voltado para a realidade local, tendo seu território como ponto de partida. Há diversas ações a serem desempenhadas por esse conselho, inclusive em face de suas atribuições legais, mas isso não deve ser impedimento para se pensar numa profunda requalificação da participação social local. Deve-se fomentar o conhecimento do território e a construção de um projeto de cidade que considere a interdependência sistêmica da vida cotidiana. Tudo isso se viabiliza por meio do fortalecimento dos atores-agentes sociais, para além das entidades que ocupam posição de representação nas Instituições Participativas (IP) constituídas.

Nas esferas estadual e federal, supostamente mais distantes do território e dos processos locais de tomada de decisão, programas de requalificação da participação social parecem mais alinhados a essas escalas. Assim, cabe estimular uma abordagem intersetorial, bem como o apoio, a coordenação e o subsídio às ações locais, dado o papel de animação, coordenação e suporte à produção de insumos comunicacionais e à constituição de redes de atores sociais.

A criação de espaços de participação não institucionalizados e o fomento à constituição de redes de entidades são iniciativas possíveis, inclusive porque escapam das armadilhas trazidas pela institucionalização da participação, na qual, por exemplo, a discussão em torno do poder deliberativo das IP acaba sendo tratada como se significasse maior democracia. Nesse

sentido, o fortalecimento das entidades de base e de seus atores mostra-se fundamental para garantir uma maior pluralidade de vozes e a construção de capacidades e entendimentos em bases mais homogêneas: uma forma de enfrentar o diagnóstico de heterogeneidade dos movimentos sociais e entidades.

Repensar a participação social é desmontar o que Miessen (2014) qualifica como sendo uma noção inocente e romântica de participação, segundo a qual a negociação, a inclusão e a tomada de decisões baseadas na escolha majoritária acabam deixando pouca margem para questionamentos acerca da forma como se incluem os atores sociais nesse processo de decisão e de como ocorrem as interações socioestatais nas IP. Trata-se de apostar mais na política – no sentido mais amplo e dinâmico – e menos na institucionalização da participação e nos esquemas da pseudoparticipação. Trata-se de ‘recalibrar’ a política, com foco na valorização do debate e na politização.

A renovação da participação social a partir do território é um programa de ações a ser construído. Ele envolve a formação dialógica dos atores-agentes sociais (o que é diferente de capacitá-los), implica partir da produção de informações sobre o território em suas diferentes escalas; fomentar a pesquisa sobre o território e suas relações de dependência, identificando os interesses e conflitos ali presentes. Trata-se mais do mapeamento de caminhos para construir projetos do que da busca desenfreada por consensos.

É necessário politizar a reflexão em torno dos projetos de cidade e de sociedade. Trazer para a esfera pública questões relacionadas às condições de vida e às incertezas e inseguranças do tempo presente. Construir uma pedagogia acolhedora de participação que possa fomentar mudanças na forma de percepção do espaço e de organização para transformá-lo. Renovar a visão de planejamento e futuro.

Se isso faz sentido, é necessário observar as instâncias participativas atuais e avaliar o quão próximo ou distante se está desses elementos. É fundamental identificar os rumos que devem ser corrigidos e como se pode contribuir para a construção de um futuro melhor para todos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURINI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. Tradução: Carlos Felipe Moisés, Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BORJA, Jordi. *Estado y ciudad: descentralización política y participación*. Barcelona: PPU, 1988.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.926, de 17 de julho de 2024. Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, para assegurar atenção às mudanças do clima, à proteção da biodiversidade e aos riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14926.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *5ª Conferência das Cidades*. Brasília, 24 abr. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/5a-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *1ª Conferência das Cidades*. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/mocoes-concidades/108-conselho-das-cidades/conferencia-das-cidades/1570-1o-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 17 jul. 2024c.

COELHO, Vera S. P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CONSELHO DAS CIDADES (Brasil). Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

COSTA, Marco Aurélio; GOMES, Ana Maria I. S.; ADRIANO, Henrique Soares R. Política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In: Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FRANCK, G. *Ökonomie der Aufmerksamkeit: ein Entwurf*. München: Carl Hanser Verlag, 1998.

FUNG, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de*

Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/DZWNNCzyCVyrSKBJmX9YZHy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jul. 2024.

HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 257-322.

LATOUR, Bruno. *Habitar la tierra: conversaciones con Nicolas Truong*. Traducción Emilio Manzano. Barcelona: Arcadia, 2023.

LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus André (org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madri: Alianza Editorial, 1991.

MIESSEN, Markus. *La pesadilla de la participación*. Barcelona: DPR, 2014.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17328/000712303.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jul. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *The OECD truth quest survey: methodology and findings*. Paris: OECD Publishing, 2024. (OECD Digital Economy Papers, 369). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/92a94c0f-en.pdf?expires=1721834022&id=id&accname=guest&checksum=9AF634BC19F9231F2A5EE6610D7AA5A4>. Acesso em: 17 jul. 2024.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PIRES, Roberto. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: MARX, Vanessa (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão, 1707). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. 11, n. 245, 2007. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>. Acesso em: 17 jul. 2024.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (coord.). *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SAITO, Kohei. *El capital en la era del Antropoceno*. Barcelona: Penguin RH, 2022.

TAVARES, Flávio et al. *Agir local: gestão territorial e democracia, uma experiência em Conde, Paraíba, Brasil*. João Pessoa: Instituto Território, 2022.

THE WORLD BANK. *The World Bank and participation*. Washington, DC: The World Bank, Sept. 1994. (Report, 13.726). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/627501467990056231/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

VOIGT-MORITZ, Hans-Christian. *Participação e o exemplo de Dakar: temas para discussão*. Recife: GTZ, 1993.

O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS 23 ANOS: OPINIÕES NOVAS NA CASA VELHA

CLAUDIO CARVALHO¹

RAONI RODRIGUES²

Opiniões novas na casa velha. – À derrubada das opiniões não segue imediatamente a derrubada das instituições; as novas opiniões habitam por muito tempo a casa de suas antecessoras, agora desolada e sinistra, e até mesmo a preservam, por falta de moradia (NIETZSCHE, 2003, p. 250, grifo do autor).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) é o marco de uma nova ordem jurídico-urbanística erigida sobre os princípios da função social da cidade e da propriedade. A elevação de tais princípios à condição de norma constitucional permitiu que a política urbana brasileira adotasse uma base legal realmente voltada para os ideais de justiça social e de qualidade de vida urbana.

Apenas no ano de 2001, 13 anos após a promulgação da CF/88, passou a vigor o documento legal que regulamenta as normas constitucionais relativas à política urbana: o Estatuto da Cidade (EC/2001), Lei Federal nº 10.257 (Brasil, 2001). Como característica primordial, o EC/2001 passou a fornecer um rol de instrumentos jurídico-urbanísticos capazes de viabilizar a função social da cidade e da propriedade, a exemplo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, da Outorga Onerosa e do próprio Plano Diretor.

Desde que foi criado, o EC/2001 tem sido mundialmente considerado como a lei urbanística mais adequada para concretizar as diretrizes atinentes à democratização da cidade e ao desenvolvimento urbano sustentável. Eis que o Brasil, desde então, passou a ocupar uma posição de destaque no debate internacional sobre o direito à cidade.

Ocorre que, a despeito de o EC/2001 possuir qualidades inquestionáveis, a realidade das cidades brasileiras ainda não está alinhada a suas diretrizes. Em 15 anos de vigência, o aludido estatuto ainda não foi capaz de se sobrepôr à lógica reinante que orienta a produção do espaço urbano. Originou-se, desse modo, um visível paradoxo entre teoria e prática, entre

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs), mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos), graduado em Direito pela Universidade de Taubaté (Unitau). Professor titular na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) das disciplinas Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Agrário. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da UESB. ccarvalho@uesb.edu.br

² Especialista em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes (Ucam), graduado em Direito pelo Instituto Mantenedor de Ensino Superior da Bahia (IMES). Docente em cursos preparatórios para as disciplinas Direito Ambiental e Urbanístico. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). raoniarodrigues@gmail.com

lei e realidade social. A cidade idealizada pela ordem jurídico-urbanística brasileira não é a mesma cidade que os habitantes veem, ouvem e sentem rotineiramente.

Diante do exposto, o presente artigo objetiva, por meio de uma revisão de literatura, elucidar quais os obstáculos que o EC/2001 tem enfrentado para se efetivar nas cidades brasileiras, tanto no que se refere aos contextos social, econômico e político que envolvem a aplicabilidade do documento legal, quanto às fragilidades contidas em seus próprios textos normativos. Cumprir-se-á, assim, a finalidade de questionar criticamente quais os reais limites e possibilidades da ordem jurídico-urbanística brasileira.

DESVENDANDO AS NOVAS OPINIÕES: OS ASPECTOS GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade (EC/2001), enquanto documento normativo que regulamenta a ordem jurídico urbanística brasileira trazida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), foi formulado para fornecer instrumentos que permitissem aos governos locais interferir na produção do espaço urbano de sua competência (Brasil, 1988, 2001). De acordo com essa concepção, a cidade não poderia ser manipulada exclusivamente a partir das regras do livre mercado, mas deveria ser respeitada enquanto lugar pertencente a todos os habitantes.

Eis que as diretrizes mais fundamentais elencadas pelo EC/2001 são as atinentes à função social da cidade e da propriedade. A exploração de um imóvel urbano não pode desconsiderar as vidas que habitam ou transitam pelas suas vizinhanças. O conforto, a qualidade de vida, a justiça social e a própria dignidade dos cidadãos urbanos dependem de um pacto social que limite as liberdades individuais em nome da consagração do interesse público.

Sobre a relação entre a função social da propriedade e a promoção da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável, Whitaker (2003, p. 1) explicita:

Imóveis situados na chamada “cidade formal” geralmente se beneficiam de infraestrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Mantê-los vazios representa um alto custo social. Exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. Nos centros das nossas metrópoles, por exemplo, o descompasso entre os proprietários, que mantêm um mercado sobrevalorizado irreal (edifícios ficam desocupados por anos, sem ter quem queira comprá-los ou alugá-los), e a demanda generalizada por habitação pelas faixas de renda mais pobres – tanto moradoras dos centros, geralmente em cortiços, quanto das periferias – que não têm como acessar essa oferta, gera uma situação inaceitável.

O que o EC/2001 traz em seu texto são diversos instrumentos urbanísticos voltados para a democratização da cidade e para o combate à especulação imobiliária e à elitização do espaço urbano, possibilitando que os municípios se desenvolvam de forma harmônica, respeitando os seus meandros sociais, econômicos, ambientais e políticos.

O poder regulador concedido às prefeituras permite que elas possuam influência direta sobre o uso e a ocupação do solo, estabelecendo-se restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites à verticalização, taxas de ocupação, punições efetivas para o descumprimento das leis urbanísticas, dentre tantas outras possibilidades (Whitaker, 2003). Além disso, o EC/2001 fornece um aparato de instrumentos financeiros que tornam as intervenções urbanas indesejadas mais onerosas, enquanto as atividades interessantes para o desenvolvimento sustentável da cidade são desoneradas.

O instrumento jurídico-urbanístico que recebe mais destaque na ordem jurídico-urbanística brasileira é o Plano Diretor. Tal dispositivo já foi previsto desde a CF/88, mas o EC/2001 acabou por detalhar mais o seu alcance e as suas possibilidades. O Plano Diretor é uma ferramenta que tem a capacidade de agregar muitos outros instrumentos urbanísticos como conteúdo. É a norma urbanística que trata das diretrizes que orientarão o planejamento e a gestão urbanos, obrigatória nas cidades que possuem mais de 20 mil habitantes.

A finalidade primordial do referido dispositivo é organizar o desenvolvimento físico, econômico e social do município. Importante destacar que, ao mesmo tempo que define as diretrizes gerais das ações públicas, o Plano Diretor volta-se para a produção de uma legislação urbanística, permitindo que a Administração Pública municipal adquira poderes fáticos de intervir na produção do espaço urbano (Mendonça, 2001, p. 235).

O Plano Diretor caracteriza-se por seu profundo caráter democrático. O artigo 2º, inciso II, do EC/2001 estipula isso de modo evidente ao estabelecer como uma de duas diretrizes a “[...] gestão democrática por meio da participação da população [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]” (Brasil, 2001, p. 250). Mattos (2000) enfatiza que a participação popular permite que a vontade dos cidadãos seja transformada em políticas públicas realmente capazes de proporcionar a concretização do direito à cidade. Assim, a participação popular não pode ser vista como mero requisito legal nos processos de planejamento, mas como um pressuposto de legitimidade das normas urbanísticas.

Diferentemente do que ocorre com o Plano Diretor, nenhum outro instrumento jurídico previsto no EC/2001 é de elaboração obrigatória. De modo a respeitar a autonomia dos municípios, já que esses entes federativos são dotados dessa particularidade, o EC/2001 apenas fornece o conteúdo jurídico mínimo, que deverá ser regulamentado pelas prefeituras. Em um país continental e com variações culturais marcantes como é o Brasil, torna-se necessário que as cidades adequem os instrumentos conforme a sua realidade.

A título de exemplo, serão citados alguns instrumentos para ilustrar o presente artigo:

1. Estudo de Impacto de Vizinhança: criado com base no Estudo de Impacto Ambiental, tem a finalidade de mensurar as consequências que os novos empreendimentos imobiliários trarão a seu entorno. Dentre os aspectos avaliados, encontram-se: a poluição do ar e/ou sonora, o incremento de automóveis nas vias circundantes, a ventilação, a segurança, o sombreamento e o impacto na rede de água e esgoto.
2. IPTU Progressivo no Tempo: trata-se de um Imposto destinado a imóveis identificados pelo poder público como não cumpridores de sua função social. Esse imposto é caracterizado por aumentos graduais anuais ao longo de cinco anos consecutivos. Caso o proprietário se recuse a proporcionar função social ao imóvel ao longo desse período, sofrerá como penalidade a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública – uma espécie de desapropriação-sanção. Diferentemente do que costuma ocorrer em outros casos de perda compulsória da propriedade, nessa espécie de desapropriação, o titular do imóvel perde a propriedade sem que seja indenizado em dinheiro, mas apenas com os Títulos da Dívida Pública, que têm valor de resgate mais lento.
3. Edificação Compulsória e Utilização Compulsória: são instrumentos que procuram desestimular a manutenção de propriedades urbanas que não cumprem sua função social. Enquanto na Edificação Compulsória o governo municipal obriga o proprietário a realizar construções no terreno inutilizado, na Utilização Compulsória o proprietário é obrigado a dar função social a um imóvel desocupado.

Dezenas de outros institutos jurídicos compõem o rol de instrumentos urbanísticos do EC/2001. Todos eles oferecem caminhos sólidos de superação dos antigos problemas urbanos, tanto por sua qualidade técnica, quanto pela segurança jurídica que a ordem constitucional impõe. Questiona-se, portanto, o porquê de as cidades brasileiras, em 23 anos de vigência do EC/2001, continuarem a enfrentar graves dificuldades.

Nesse longo íterim, pode-se concluir que o EC/2001 foi uma lei que “não pegou” – um estatuto que não transformou palavras em visíveis realidades. A exclusão socioespacial, a acumulação de renda, a manutenção de vazios urbanos especulativos e o declínio da convivência e da cidadania urbanas são algumas questões que provocam tal inferência e levam o presente artigo a discutir algumas particularidades da realidade urbana brasileira.

A CASA VELHA E OS SEUS DONOS: A REALIDADE SOCIAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

Qualquer breve observação que recaia sobre a maioria das cidades brasileiras acaba por levar a uma conclusão óbvia: as desigualdades sociais no Brasil geram visíveis consequências espaciais. Sobre a questão, Whitaker (2003, p. 1) afirma que “[...] as cidades brasileiras refletem,

espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade”.

Existem nítidas fronteiras que separam espaços urbanos elitizados de áreas marginalizadas e, por mais que hoje notícias sobre o caos urbano sejam difundidas amplamente, sabe-se que problemas como os de mobilidade urbana, saneamento básico, segurança pública, poluição do ar e sonora e tantos outros não são sentidos de forma semelhante por todos os habitantes.

Observa-se que o EC/2001 não tem conseguido efetivar as suas diretrizes, a ponto de enfrentar o tão repercutido caos urbano. Com efeito, grande parte do fracasso na efetivação das suas normas não pode ser atribuída a uma limitação técnico-jurídica, mas resultado da ação de grupos hegemônicos, que têm regido a produção do espaço urbano há muitas décadas, sobretudo aqueles ligados à indústria imobiliária e ao capital financeiro especulativo.

Cumprе salientar, além disso, que a tão reverberada crise urbana também não pode ser tratada como mera questão de incapacidade estatal para aplicar as leis urbanísticas. Ela decorre de uma lógica muito bem articulada, que privilegia a especulação imobiliária, a privatização do espaço público e a elitização dos mecanismos de poder.

Sobre tal questão, Rolnik (1997) enfatiza que, longe de ser fruto de uma desordem organizacional, o caos urbano surge de um *pacto territorial* voltado para o acúmulo de capital. Quanto menor é o poder fático do Estado em intervir na produção do espaço, maior será o sucesso financeiro das empreitadas dos grupos hegemônicos. Daí surge o maior percalço da formulação e execução dos instrumentos do EC/2001: organizar um espaço que originalmente foi construído para abrigar o caos.

A maioria dos instrumentos urbanísticos previstos no EC/2001 ainda não foi regulamentada pelos municípios brasileiros, principalmente quando se trata daqueles direcionados à efetivação da função social da propriedade. Maricato (2001) alega que o grande equívoco dos movimentos sociais que objetivam a Reforma Urbana é concentrar quase todo o seu esforço na produção legislativa, deixando de ocupar outros palcos de luta que são imprescindíveis para a concretização do direito à cidade.

É inegável a importância da norma jurídica como instrumento coercitivo capaz de orientar uma construção mais democrática do espaço urbano. Acontece que as cidades brasileiras são marcadas pelo confronto entre legalidade e ilegalidade, entre a cidade e a *não cidade*. Na prática, a lei não consegue atingir de modo satisfatório suas duas finalidades básicas: ampliar o acesso dos cidadãos a condições elementares de subsistência e estabelecer limites fáticos aos interesses do capital privado.

As cidades brasileiras, apesar dos anseios reproduzidos nas legislações urbanísticas, são tomadas por velhas estruturas sociais, econômicas e políticas que acabam por comprometer o sucesso de qualquer empreitada democratizante. Nesse cenário, leis como o EC/2001 acabam tornando-se ‘letra morta’, incapazes de produzir as mudanças anunciadas pelas suas diretrizes.

Fernandes (2013, p. 217) enumera os principais motivos que comprometem a adequada aplicabilidade e regulamentação do EC/2001:

[...] o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs e outros) como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana;

[...] a suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, levando à renovação dos processos de segregação socioespacial;

[...] o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas;

[...] o enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros;

[...] o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções; e

[...] o agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico.

A regulamentação dos instrumentos urbanísticos contidos no EC/2001 encontra-se ainda mais ameaçada com a ascensão do neoliberalismo no país nos últimos meses. Com demonstrado, a base mais fundamental do planejamento urbano eficaz encontra-se no poder regulatório do Estado, que limita as liberdades individuais em nome do interesse público. Ocorre que, sob a ótica neoliberal, o Estado deve intervir o mínimo possível na realidade social, principalmente se essa intervenção estiver voltada para a promoção da justiça social e a redução da desigualdade social e da segregação socioespacial.

Essa mesma ótica neoliberal acaba por interferir na dinâmica de planejamento e produção do espaço urbano. A cidade deixa de ser vista como espaço de vivências e convivências e passa a ser considerada como um negócio. Substitui-se a política pela gestão empresarial; a lei pelo contrato; o cidadão pelo consumidor. Nesse meio, o EC/2001, com toda a sua vocação democratizante, perece.

OS ALCANCES E LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO EC/2001

O presente tópico tem como objetivo primordial avaliar o quanto as cidades brasileiras recepcionaram e regulamentaram os instrumentos jurídicos previstos no EC/2001.

O Plano Diretor é o instrumento jurídico urbanístico mais regulamentado pelos municípios brasileiros, o que era de se esperar, já que se trata do único instrumento de elaboração obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016), apenas 10,4% das cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes não possuem Plano Diretor, permanecendo, portanto, em situação que confronta a própria CF/88 (Brasil, 1988). Se a análise abranger todos os 5.572 municípios brasileiros, ver-se-á que metade deles não possui Plano Diretor.

Quando a análise deixa de ser quantitativa e avança para questões qualitativas, descobre-se que, apesar da considerável difusão dos Planos Diretores nos municípios com mais de 20 mil habitantes, a maioria deles não é elaborada da forma devida. Isso pode ser justificado por diferentes razões: a) muitos planos são construídos sem que exista efetiva participação popular; b) alguns planos não reproduzem as diretrizes do EC/2001 nem concretizam seus instrumentos urbanísticos; e c) existe um hábito no Brasil de legislações de cidades menores serem cópias quase idênticas daquelas de cidades maiores, o que acaba por gerar um descompasso entre texto normativo e realidade urbana (Santos Júnior; Montandon, 2011).

A aplicabilidade dos outros instrumentos urbanísticos previstos no EC/2001 é ainda mais precária. Enquanto leis de zoneamento e macrozoneamento, assim como a definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são verificáveis em quase todas as cidades brasileiras, instrumentos como a Transferência do Direito de Construir e a Concessão de Uso Especial de Moradia são uma realidade em menos de 10% dos municípios brasileiros (Santos Júnior; Montandon, 2011). O IPTU progressivo, por sua vez, é um dos mais raros instrumentos do EC/2001, estando presente em apenas 25 municípios brasileiros.

Os instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios foram instituídos em apenas 110 cidades brasileiras, mas somente 25 delas os regulamentaram de forma a torná-los aplicáveis (Brasil, 2023).

Chega-se, portanto, a algumas conclusões imediatas: a) quanto mais o instrumento impõe ao particular o cumprimento da função social da propriedade, menor é a chance de ele ser regulamentado por um município; b) mesmo que os instrumentos urbanísticos sejam instituídos em Planos Diretores municipais, não existe garantia de que tenham sido regulamentados de forma a se tornarem efetivamente aplicáveis; c) muitos dos instrumentos são utilizados para combater o não cumprimento da função social, mas o próprio conceito de função social é tratado de modo superficial pelo EC/2001 e pela CF/88 (Brasil, 1988, 2001), cabendo aos municípios darem especificidade – ou não – a tal definição; d) a não obrigatoriedade de se instituírem

instrumentos urbanísticos faz com que a maioria deles ainda não seja regulamentada em grande parte das cidades brasileiras.

O AMBIENTE INSTITUCIONAL: ASCENSÃO E QUEDA

Para que o presente tema possa ser aprofundado devidamente, torna-se necessária uma breve abordagem sobre o ambiente institucional que adveio no país logo após a elaboração do Estatuto da Cidade (EC/2001) (Brasil, 2001).

Em que pese o fato de os municípios brasileiros possuírem competência para gerir plenamente o seu território, a maioria dos governos locais sempre teve dificuldades em implementar políticas urbanas capazes de provocar melhorias significativas nas cidades. Diante de tal situação, o governo federal, no ano de 2013, criou o Ministério das Cidades, que “[...] passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios” (Santos Júnior; Montandon, 2011, p. 23).

Para Maricato (2007, p. 214) “a proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte.

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito (Maricato, 2007, p. 215).

Ainda acerca da questão institucional que ampara o EC/2001, o Decreto nº 5.790 (Brasil, 2006) foi elaborado para originar o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades.

O ConCidades é constituído não apenas por servidores do Estado, mas também por representantes do setor empresarial e da sociedade civil organizada. Dentre as diversas competências concedidas ao conselho, elencadas em seu artigo 3º, podem ser citadas:

I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental,

de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; [...] (Brasil, 2006, p. 1).

Para fortalecer ainda mais as inovações das políticas urbanas estimuladas pelo EC/2001, o governo federal, também na década de 2000, instituiu o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, “[...] considerados juntos, constituem o maior investimento jamais feito na história das políticas públicas da América Latina” (Fernandes, 2013, p. 221).

Por mais amplas que tenham sido as citadas modificações institucionais, dificilmente elas iriam conseguir reverter em alguns poucos anos um cenário que já se perpetua há séculos no Brasil; existiram, porém, benefícios incontestáveis. Primeiramente, é crucial registrar que a questão urbana foi incluída na agenda política brasileira (Maricato, 2006). Os paradigmas de Reforma Urbana e de direito à cidade passaram a disputar forças com velhas crenças, de modo que antigos conflitos encobertos pela rotina acelerada das cidades passaram a emergir no debate político.

Na sequência, destaca-se que o investimento em infraestrutura nas regiões “informais” das cidades brasileiras passou a ser uma realidade. Pela primeira vez, as classes sociais mais vulneráveis passaram a ser acolhidas pelos programas de financiamento imobiliário.

O ambiente institucional poderia ter sido muito mais promissor caso fosse acompanhado por uma mudança paradigmática que abarcasse os princípios e as diretrizes do EC/2001, o que não ocorreu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ordem jurídico-urbanística brasileira, criada com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e mais tarde fortalecida com o Estatuto da Cidade (EC/2001), é um paradigma conceitual jurídico-político inovador, tanto no que se refere à sua grande qualidade técnica, quanto ao que decorre de sua ligação com os paradigmas que sustentam a Reforma Urbana (Brasil, 1988, 2001). Além dos aspectos legais propriamente ditos, a referida ordem foi acompanhada, poucos anos mais tarde, de uma reviravolta institucional que garantiu a participação ativa do Estado na reformulação das cidades brasileiras, inclusive no que se refere aos vultosos recursos financeiros que, em caráter inaugural, foram destinados a alimentar as políticas urbanas.

De acordo com o exposto no presente artigo, as inovações jurídicas e institucionais que recaíram sobre a política urbana não foram acompanhadas de uma transformação de parâmetros na sociedade brasileira. A maior prova disso é que o EC/2001 é um documento normativo desconhecido pela maioria da população brasileira, e nem mesmo juristas são conhecedores de seus detalhes.

O Brasil é um país de muitos arcaísmos. Sua estrutura fundiária, tanto no campo quanto na cidade, é atrasada, elitista e insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. O que a nova ordem jurídico-urbanística fez foi justamente se opor a essa lógica, procurando relativizar bens tidos como absolutos, a exemplo da 'intocável' propriedade privada.

Esse descompasso existente entre norma e realidade social acabou por fazer do EC/2001 uma lei que 'não pegou'. Poucos de seus dispositivos foram regulamentados pelas cidades brasileiras, de modo que os problemas urbanos continuam a fazer parte de suas rotinas.

A superação da crise urbana brasileira apenas se tornará possível em um cenário em que os modelos de exploração capitalista da cidade sejam repensados e rechaçados. Enquanto uma minoria hegemônica permanecer no comando da casa velha, qualquer projeto de democratização do futuro será repellido veementemente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023. (Coleção Cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto da cidade, 2). Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade mais de dez anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. *Revista da UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=perfil+dos+munic%C3%ADpios+brasileiros>. Acesso em: 22 maio 2024.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, DF, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 20 set. 2016.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n. 156, p. 64-65, mar. 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4692998/mod_resource/content/1/Sem_09_Uma%20estrategia%20fatal_A%20cidade%20do%20pensamento%20%C3%BAnico.pdf. Acesso em: 22 set. 2016.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano: um livro para espíritos livres*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

WHITAKER, João S. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. *Cidades para quem(m)?: política, urbanismo e habitação*, [s. l.], 23 dez. 2003. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbanisticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 20 set. 2016.

POLÍTICA TERRITORIAL E URBANA, GRANDES PROJETOS E CONSELHO DAS CIDADES DA BAHIA: CONJUNÇÕES, DISJUNÇÕES E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS (2013-2023)

ANA FERNANDES¹

ANGELA FRANCO²

LIANA VIVEIROS³

Três abordagens constroem, em conjunto, as reflexões aqui trazidas sobre a relação entre o planejamento territorial e a construção democrática da política urbana na Bahia, um estado com reconhecida tradição de planejamento e que, há mais de 15 anos, criou e consolidou instâncias para o exercício da democracia participativa.

A primeira abordagem diz respeito às políticas territoriais e urbanas em nível nacional, no contexto da redemocratização do país, que acontece paralelamente aos ajustes neoliberais. Para tanto, retoma-se a política dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento de meados dos anos 1990, alinhada ao planejamento estratégico, ao tempo que se discute a ‘virada territorial’ e a ampliação das esferas democráticas dos anos 2000. A segunda refere-se à elaboração das políticas territoriais e urbanas em relação a grandes projetos da agenda do governo da Bahia, apontando descolamentos e contradições. A terceira abordagem, por sua vez, destaca a situação das políticas territoriais de âmbito nacional e local, observadas através de sua repercussão no Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA).

Nesse campo complexo que articula escalas, perspectivas, interesses, agentes e diversas instâncias governamentais e privadas, é enriquecedor observar o imbricamento dessas perspectivas por meio dos movimentos expressos no âmbito do ConCidades/BA, particularmente no encaminhamento rotineiro – às vezes excepcional – das políticas urbanas no estado. Nesse percurso, são reveladas proposições, tensões, ambiguidades e descompassos no planejamento e na ação estatal sobre o território, como parte de processos concretos que moldam as condições para a construção de uma política territorial democrática e inclusiva, com particular atenção para a questão urbana.

¹ Doutora em Aménagement et Environnement pela Université de Paris XII, pós-doutora na Columbia University e na École d'Architecture Paris Malaquais, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora titular da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora 1A do CNPq. Participa de cooperação com diferentes universidades. Coordena o grupo de pesquisa Lugar Comum. <https://orcid.org/0000-0001-9249-1828>. anaf@ufba.br

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo, mestra em Ciências Sociais e graduada em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Associado II da UFBA. Integrante do Grupo de Pesquisa Lugar Comum. <https://orcid.org/0000-0001-7906-3116>. angela.franco@ufba.br

³ Doutora, mestra e graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA. Pesquisadora do grupo de pesquisa Lugar Comum. <https://orcid.org/0000-0002-5842-0169>. liana.viveiros@ufba.br

REDEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS E URBANAS NO BRASIL: UM BREVE PANORAMA DE ALTERNATIVAS E DILEMAS

Os anos 1990 parecem indicar uma ruptura importante tanto no padrão de reprodução de cidades, territórios e regiões quanto nas estratégias formuladas em relação a eles. A literatura crítica é quase unânime em apontar, como processos simultâneos, o avanço do neoliberalismo e o desmonte do projeto nacional de desenvolvimento capitaneado pelo Estado (Coutinho, 2003). Esse projeto, no entanto, estava ancorado num Estado autoritário e tecnocrático que determinou os rumos do país por cerca de 20 anos. Assim, a redemocratização – processo lento e em constante (re)construção – aconteceu imersa nessa pesada (e ativa) herança, marcada por lógicas capitalistas renovadas de acumulação e reprodução, que consideram o mercado e suas regras como valor guia para a política e a elaboração de políticas públicas.

Em relação a cidades, territórios e regiões, a década de 1990 no Brasil foi, portanto, prolífera na promoção das ideias de competitividade, inovação, privatização e desregulação. Esse contexto configurou um campo ampliado de planejamento estratégico que corresponderia à construção de vantagens relativas para uma inserção direta (e frequentemente acrítica) nos processos de globalização em curso. A transição do Estado de indutor para regulador do desenvolvimento representou uma transformação brutal em seus modos de operação (Porto, 2003). Fragilizou-se a relação com e entre unidades políticas – nação, região, território –, subalternizadas pelos chamados mercados globais e suas determinações próprias. Esse almejado descolamento tornou possível questionar, não sem espanto e desconforto, se teria “a cidade perdido os liames com a região?” (Gonçalves, 2003, p. 13).

Certamente, essa década estabeleceu abordagens, conceitos e objetivos que se hibridizaram operativamente com tradições acumuladas de planejamento, com maior ou menor intensidade, a depender de contextos, conjunturas e correlações de forças políticas. Essa foi a década do planejamento estratégico, cuja crítica foi consolidada em ampla literatura, tanto no âmbito urbano quanto no regional, remetendo a “projetos que tendem a realizar-se independentemente de qualquer planejamento regional específico” (Galvão; Brandão, 2003; Lima Junior, 2010; Pedrão, 2003, p. 157; Vainer, 2000; Viveiros, 2005). Considerando-se a ampla e ativa experiência internacional, vivia-se, no Brasil, o tempo dos planos estratégicos nacionais e urbanos.

Marcante nesse caminho foi a discussão acerca da política dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Elaborada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), essa política integrou os objetivos governamentais em 1995 e se desenvolveu imbricada e em paralelo à elaboração do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, também denominado Programa Brasil em Ação. Para os estudos específicos referentes aos eixos, foi organizada licitação internacional, cujo vencedor, o chamado Consórcio Brasileira, era composto pela Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank, além de congregar mais de uma dezena de entidades e instituições (Freitas, 2012). Inspirada nacionalmente pela experiência da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a proposta buscava uma integração espacial e física

por meio da infraestrutura econômica, passando da geopolítica à geoeconomia através de uma vertebração logística (Ablas, 2003; Galvão; Brandão, 2003). O próprio eixo passou então a ser considerado região de planejamento, tratado de modo ambíguo porque, na maioria das vezes, estava apartado das condições concretas que o envolviam, numa perspectiva mais economicista (Galvão; Brandão, 2003). Em 1995, a mensagem ao Congresso sobre o PPA 1996-1999 afirmava que a “questão regional brasileira deve ser tratada no contexto da nova geografia econômica do País, sem obedecer aos limites das suas macrorregiões” (Brasil, 1995 *apud* Freitas, 2012, p. 52), relegando a segundo plano, portanto, questões de ordem social e ambiental (Galvão; Brandão, 2003).

Em função de condicionamentos e conjunturas diversas, ancoradas em configurações econômicas, sociais e políticas instáveis e multiescalares, a concretização desses grandes eixos ocorreu de forma gradual, com reordenamentos, ampliações, retrações e fraturas. Afinal, se trata de “eixos ou travessões?” (Pedrão, 2003, p. 165). De todo modo, a geoeconomia e seus princípios logísticos passaram a impregnar várias práticas atuais de planejamento e projetos.

Por sua vez, conjunturas mais propícias a uma política amplamente democrática também se desenharam. Pode-se mesmo considerar uma certa ‘virada territorial’, com grande pujança entre 2003 e o início da segunda década dos anos 2000, particularmente no que concerne a três grandes desafios nacionais: o desenvolvimento regional, a questão agrária e a política urbana. Todos esses temas foram impulsionados por processos de mobilização de diferentes organizações populares e de trabalhadores e seus aliados na luta por direitos no país, em uma conjuntura marcada por avanços democráticos e populares.

A elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) desdobra-se a partir de construções que remontam aos anos 1980 (Silva, 2016), reafirmadas em 2003, quando se cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Esse órgão tinha como finalidade “formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, assim como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais” (Brasil, 2003). Em 2007, criou-se o chamado Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (I PNDR), bem como um grupo interministerial para a elaboração de propostas da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). A essas duas iniciativas somou-se a recriação de órgãos regionais – Sudene e Sudam em 2007 e Sudeco em 2009⁴ – que, juntos, possibilitaram, de certa forma, a reinserção de uma perspectiva regional mais clássica e democrática na agenda política do governo. Em 2012, houve o processo de revisão do I PNDR, mobilizado pelo Ministério da Integração Nacional, e, em 2013, realizou-se a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), que envolveu milhares de pessoas de diferentes segmentos sociais em todo o processo (Alves; Rocha Neto, 2014).

⁴ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Tratava-se, então, de

[...] fortalecer as especificidades das capacidades endógenas do território, como alicerce para o estímulo à participação de atores locais nas tomadas de decisões para o planejamento local vinculada ao governo federal, na formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional (Gumiero, 2023, p. 761).

Essa construção, com maior ou menor força, influenciada por conjunturas dramaticamente distintas no período, continua presente na agenda estatal, mas, malgrado essas iniciativas, permanece “uma persistente dificuldade para sua implementação” (Coelho, 2017, p. 65). Para o autor, trata-se de uma política que, além de estar sempre em segundo plano, também apresenta dificuldades de articulação entre as diretrizes criadas pelo governo federal e sua execução efetiva nos estados e regiões. A baixa capacidade estatal de planejamento importa também nessa equação (Fiori, 2017; Monteiro Neto; Castro; Brandão, 2017a), uma vez que passou a ser rotina a terceirização via contratação de consultorias para elaboração de planos e projetos de diversos tipos e horizontes.

Uma avaliação mais otimista destaca que, entre 2003 e 2016, “a ênfase nos territórios ocupou posição central na agenda de políticas públicas do governo federal” (Gumiero, 2023, p. 760). A atuação do Ministério da Integração foi fortalecida por convergências criadas com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que também colocou o território como elemento de integração do desenvolvimento, buscando suplantar uma visão eminentemente setorial. Apostava-se na criação de “condições para que uma população valorize um certo território num conjunto variado de atividades e de mercados” (Brasil, 2005 *apud* Perafán *et al.*, 2018, p. 95). O Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), de 2003, e o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, de 2005, partiram dessa visão, ancorados na articulação das forças de cada região, enfatizando um “novo sujeito coletivo de desenvolvimento” (Perafán *et al.*, 2018, p. 95). Complementam essa política, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2003 – ampliando a experiência anterior do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e seus conselhos municipais e estaduais, – e a realização das I e II Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em 2008 e 2013, respectivamente.

Ainda como instrumentos de reforço e ampliação dessa escolha estratégica do governo, estabeleceram-se a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, de 2007, e o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008 e de caráter interministerial, sob coordenação do MDA e da Casa Civil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024).

Embora esse conjunto de iniciativas possa ser reconhecido como avanço significativo na construção da política territorial no Brasil, uma avaliação realizada em 2017 sobre investimentos governamentais em infraestrutura e logística no período recente, identificou que eles

[...] ainda seguiram, grosso modo, uma lógica de facilitação da ligação com o exterior. O território brasileiro mantém sua dinâmica secular de provedor de insumos e recursos naturais para o mercado internacional sem preocupações com o reforço e o redesenho de articulações territoriais voltadas para dinâmicas internas (Monteiro Neto; Castro; Brandão, 2017b, p. 465).

Ou seja, a ação pública, em situação democrática e assimétrica, em seu contínuo processo de construção, está condicionada por campos de forças e de lutas (Bourdieu, 1996) que fazem dessa atuação uma complexa correlação de poderes que só pode se cristalizar enquanto hibridações de possibilidades mais ou menos progressistas.

No entanto, a política territorial no Brasil não pode ser pensada sem a política para as cidades. Depois do nomadismo que caracterizou a política urbana entre 1985 e o final da década de 1990, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um passo importante para sua estabilização. Além de expressar uma nova posição na organização institucional da política, mesmo que hierarquicamente subordinado, o novo ministério trazia consigo as possibilidades contidas em três 'heranças' portadoras de futuro. A primeira estava relacionada à constituição progressiva de um campo popular pela reforma urbana, como luta contra as injustiças e desigualdades na produção das cidades. A segunda herança eram as múltiplas experiências que se realizaram Brasil afora, entre o final da década de 1980 e a década de 1990, em municípios que foram capazes de efetivar políticas que tinham como perspectiva a busca por justiça social e espacial. A terceira herança veio das possibilidades jurídicas abertas pela Constituição Federal de 1988, em seus capítulos 182 e 183, regulamentados 13 anos depois, no então recém-aprovado Estatuto da Cidade, em 2001, ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1988, 2001).

Basicamente, esse Estatuto criava ou referendava instrumentos de natureza urbanística que permitiam a execução de uma política intraurbana concebida em prol do interesse coletivo. Ele também assegurava mecanismos democráticos de participação da sociedade civil na condução da política urbana, além de tornar possível uma ação sobre grandes territórios urbanos vulnerabilizados. Essa ação poderia ocorrer, entre outros procedimentos, por meio da regularização da posse urbana e da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁵, contemplando enormes parcelas da população em situação legalmente desconforme, sobretudo nas metrópoles e grandes cidades (Brasil, 2001).

Resgatar "a social e institucionalmente ignorada questão urbana [...] de forma democrática" (Maricato, 2011, p. 23) constituía, portanto, o âmago do Ministério das Cidades. Articuladas ao território, interdependentes, embora ainda tratadas setorialmente, as questões de moradia, saneamento e mobilidade, acrescidas de uma abordagem mais integradora desenvolvida por diversos programas urbanos – responsáveis por iniciativas como a regularização fundiária,

⁵ Antes concebida e aplicada como instrumento de política urbana local, no Recife, as ZEIS passaram a integrar o conjunto de diretrizes e instrumentos da política urbana de abrangência nacional.

a recuperação de áreas centrais ou os planos diretores participativos, entre outras –, deram base para essa estrutura operativa por meio de suas respectivas criadas secretarias. Para completar essa estrutura como elemento essencial de toda a política, criou-se o Conselho Nacional das Cidades, em 2003, composto por distintos segmentos sociais, o que possibilitava uma ampliação significativa dos fóruns de discussão acerca da questão urbana, bem como dos movimentos sociais a ela ligados. As Conferências das Cidades, com cinco edições realizadas nacionalmente entre 2003 e 2014, mobilizaram milhares de pessoas. Além de debater as políticas, elas também elegiam os conselheiros que atuariam no novo mandato que se iniciava. Nesse contexto, não apenas o volume de recursos destinados a programas habitacionais foi significativo. A criação de conselhos gestores de fundos, com a participação popular, foi igualmente fundamental e um passo relevante no controle social acerca da execução da política urbana. Assim, esse sistema “foi fruto de um amplo movimento social progressista, e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil” (Maricato, 2011, p. 24).

Essa ‘virada territorial’ da política e seu desenho participativo derivam e estão conectadas a um processo mais amplo e também ambíguo. A formação das instâncias participativas no Estado brasileiro está intrinsecamente ligada às mobilizações pelo restabelecimento do regime democrático e à elaboração da Constituição Federal de 1988. Experiências locais ou nacionais de ampliação das esferas de participação social materializaram o preceito constitucional dessa premissa na elaboração e implementação de políticas públicas, nos mais variados campos da ação estatal. Esse movimento de ampliação dos espaços de participação social e sua formalização institucional, no Brasil e em outros países da América Latina, assim como na Europa, passou a ocorrer, no entanto, em contextos políticos e sociais atravessados pelas políticas neoliberais e seus efeitos.

O alargamento das esferas democráticas e participativas no país é, portanto, contemporâneo à reorganização do Estado brasileiro no curso da expansão global do programa de reestruturação neoliberal. Essa “arquitetura participativa” (Tatagiba, 2009, p. 9) passa, assim, a conviver com os imperativos neoliberais e suas mediações políticas no contexto nacional, ou seja, com o “programa de neoliberalização realmente existente” (Theodore; Peck; Brenner, 2009, p. 3). Lidar, portanto, com os constrangimentos e contradições de um Estado que se encolhe em sua capacidade de atender às demandas sociais e, ao mesmo tempo, se abre para a realização de arranjos privatistas em torno de grandes projetos, tornou-se um dos desafios da agenda dos diversificados órgãos colegiados criados naquele contexto.

Assim, sem dúvida, foram abrangentes e alvissareiras as iniciativas de criação dos conselhos:

[...] enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988 (Cruxên *et al.*, 2013).

No entanto, diversas fraturas também se produziram em função de conjunturas políticas e econômicas, com grandes programas de investimento sendo concebidos fora dessa lógica participativa, ou seja, em outros espaços de decisão cuja legitimação se dava de modo opaco e restrito. Esse processo é evidenciado pela persistência de desdobramentos dos eixos de desenvolvimento, pela expansão acelerada do agronegócio e pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa Minha Vida (MCMV), cujas concepções e execuções ganharam autonomia.

Sinais desses desdobramentos e das coalizões de interesses que atuam no país e fora dele já podiam ser detectados na aprovação, em 2004, no primeiro governo Lula, da lei que possibilitava a realização de Parcerias Público-Privadas no Brasil, mecanismo que vai se espalhar rapidamente por diferentes níveis da administração pública. Assim, trata-se de conjuntura caracterizada por uma sincronia entre ativismos sociais de diversas ordens e a emergência de novos modos corporativos de atuação sobre a cidade, em tensionamento crescente. Os instrumentos de planejamento urbano, (re)construídos em longos e, por vezes, intensos processos de negociação social, têm sido, cada vez mais, acompanhados por novos mecanismos, a exemplo dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e das Manifestações de Interesse Privado (MIP). Com isso, o setor privado passa a poder encampar, em sua esfera conceitual e propositiva, o próprio processo de planejamento, ainda que de forma bastante fragmentada. Atuando a montante do setor público, os espaços-alvo do interesse corporativo (como o próprio nome do mecanismo designa) são definidos claramente, embora a dimensão de participação e de controle social seja rarefeita e, na maioria das vezes, retórica (Fernandes, 2015).

Esse panorama se torna ainda mais dramático pela quebra de institucionalidade vivida pelo Brasil em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, na sequência, por um período de agudo retrocesso democrático, com a extinção de ministérios, de programas e de quase todos os conselhos e instâncias participativas em diferentes esferas. A partir de 2023, esses espaços voltaram a ser recompostos nacionalmente, abrindo novamente perspectivas mais plurais de concepção e debate de políticas públicas. No entanto, é no embate com os imperativos neoliberalizantes que suas condições de atuação serão efetivamente determinadas.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO NA BAHIA

Desde os anos 1950, o estado da Bahia realiza esforços técnicos e políticos para ancorar suas ações em instrumentos de planejamento de vários tipos e escalas – estaduais, regionais e setoriais. No Conselho de Desenvolvimento da Bahia (Coneb), de pouca efetividade, e na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), de importante atuação, ambos criados pelo Decreto nº 16.261/1955 (Baptista, 1979), o planejamento, sobretudo econômico, sempre compareceu, sendo mais ou menos valorizado pelas instâncias administrativas do estado e seus gestores.

Pode-se, assim, verificar uma forte tradição de planejamento na Bahia – combinando pensamento teórico consistente e verticalidade dos processos decisórios, com perspectivas mais ou menos democráticas –, que se confirma numa multiplicidade de planos (econômico, de bacia hidrográfica, de saneamento, de habitação e metropolitano), sem contar os estratégicos e orçamentários. É curioso que a iniciativa de criação do Coneb, estruturado como “órgão de cúpula do planejamento do estado”, visando “coordenar a ação das secretarias estaduais, e ainda trazer para o governo a participação da universidade e de órgãos representativos do setor privado”, tenha precedido a constituição de órgão semelhante em âmbito federal (Baptista, 1979, p. 97).

Essa tradição de planejamento perdura e se refaz, reestruturando ou propondo novas instâncias de formulação e incorporando novos repertórios, como o do planejamento estratégico e o do planejamento participativo, os quais, apesar de se reportarem a matrizes muito distintas, são adotados conjuntamente, em alguns casos no mesmo plano⁶. Essa tradição também suscita velhas controvérsias em relação a alguns de seus princípios – centralização x descentralização, setorial x territorial ou regional – e à sua relação com projetos, principalmente os de grande porte, na maioria das vezes formatados à margem dos planos.

Por sua vez e com concepção distinta, a partir de 2007, definiu-se na Bahia o território de identidade como unidade de planejamento. Inicialmente, cada território conformou-se como unidade espacial de referência do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esse programa foi operado na Bahia pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), abrangendo um total de 26 territórios (Bahia, 2024c). Essa referência ao rural, desde o princípio da sua constituição, delinea o caráter dominante dessa unidade de planejamento, mesmo depois da criação do 27º Território de Identidade, o Metropolitano de Salvador, que inclui os 13 municípios que compõem a região metropolitana da capital.

O contexto da decisão do governo de adotar o território de identidade como unidade de planejamento é o mesmo do primeiro esforço de elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), entre 2007 e 2010, chamada, na ocasião, de Bahia Urbana. Para tanto, foram elaborados estudos e constituído um Grupo de Trabalho (GT) no ConCidades/BA, cujos encaminhamentos foram descontinuados e retomados apenas em 2021. Essa iniciativa respondia ao movimento mais geral de construção de políticas vinculadas ao território e também à competência da secretaria de “formular, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as políticas estaduais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento básico, inclusive na zona rural” (Bahia, 2005).

Em 2014, foi instituída a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, por meio da Lei nº 13.214 (Bahia, 2014), que define os princípios, diretrizes e objetivos dessa política

⁶ O que não é característica só da Bahia. A proliferação, em cidades brasileiras, de Planos Diretores Estratégicos, por exemplo, no início do século XXI, evidencia essa associação.

e institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters) que constituem instâncias de gestão. Essa política, vinculada à Secretaria do Planejamento, articula o planejamento orçamentário do estado com os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, elaborados pelo Codeter para cada território de identidade (Bahia, 2024c). Assim, trata-se de construir uma lógica de planejamento que busque incorporar as especificidades ambientais, econômicas, sociais e culturais desses territórios, sendo que, por definição, essa política deve ser orientada por processos participativos.

Dois anos após a criação da Lei nº 13.214, o governo definiu a Agenda Territorial da Bahia (AG-TER), com a finalidade de “propiciar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia” (Bahia, 2016a). Ela se desdobra em quatro objetivos: “I - integração de esforços dos atores públicos e privados para viabilizar a implantação de empreendimentos; II - fomento à cultura empreendedora; III - geração de renda, e IV - melhoria do padrão de vida da população baiana” (Bahia, 2016a). A gestão ficaria a cargo do Grupo de Gestão Integrada da Agenda Territorial da Bahia (GGI/AG-TER), instância deliberativa, e do Grupo de Trabalho da Agenda Territorial da Bahia (GT/AG-TER), instância técnica, ambos coordenados pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) (Bahia, 2016a).

Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), criada em 2002, teve sua estrutura alterada a partir de 2007, ampliando as suas atribuições para incorporar as políticas urbanas concernentes ao chamado Sistema de Desenvolvimento Urbano⁷. Com um desenho que se assemelhava ao do Ministério das Cidades, criado em 2003, a Sedur passou a contemplar em sua estrutura o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), criado em 2007 (Bahia, 2007), como instância colegiada única. Nesse momento de construção de todo o sistema operativo e participativo da política urbana na Bahia, foram nomeados seus integrantes titulares e suplentes. O novo desenho da Sedur e do conselho então recém-criado foi desenvolvido para atender à perspectiva de integração de políticas, planos, programas e projetos para as cidades, a partir de um sistema articulado em relação à União e aos municípios do estado da Bahia. No início de 2008 foram definidas as atribuições do ConCidades/BA, e editado o seu regimento (Bahia, 2008a, 2008d). Nesse mesmo ano, foram instituídos a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (CGFEHIS), além de elaborada e aprovada a Política Estadual de Saneamento (Bahia, 2008b, 2008c). Nesse processo, ficou marcada a intencionalidade do governo de estruturar uma política de desenvolvimento urbano vertebrada por todo o estado. Nesse período, ocorreram mudanças mais contundentes na estrutura da Sedur e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), sendo que um novo regimento ratificou a competência e a abrangência de atuação urbana e rural da Sedur (Bahia, 2009, 2010).

⁷ Quando da sua criação, em 2002, a Sedur abarcava em sua estrutura duas superintendências, uma de Desenvolvimento Urbano e Habitação e outra de Saneamento com dois órgãos colegiados, o Conselho de Habitação e o Conselho de Saneamento.

Pode-se inferir que, além do desalinhamento regimental e programático decorrente do paralelismo entre as duas políticas territoriais, multiplicaram-se as dificuldades na concepção e implementação de uma política territorial integrada, como pretendida tanto na Política de Desenvolvimento Territorial quanto na Política de Desenvolvimento Urbano. Ainda que haja o esforço de mobilização dos órgãos de governo na elaboração do PPA e de realização dos planos territoriais em alinhamento aos contextos econômico, ambiental, social e cultural de cada território de identidade, as políticas urbanas (habitação, saneamento etc.) são concebidas e operadas com outras lógicas espaciais, nem sempre conciliáveis com os recortes territoriais estabelecidos. A Sedur nem mesmo figura entre as secretarias que compõem a modelagem de gestão da Política de Desenvolvimento Territorial, conforme decreto que a institui (Bahia, 2016).

O fato é que essas políticas urbanas não se alcançam mutuamente, apesar de algum empenho observado nessa direção durante a elaboração das propostas do PPA Participativo, envolvendo a Sedur e o ConCidades/BA. Em pesquisa realizada sobre regionalização institucional e políticas culturais e territoriais, Serpa (2015, p. 21) registra as dificuldades de técnicos do estado na operacionalização das políticas culturais com a regionalização por territórios de identidade, sobretudo “os mais urbanizados e polarizados por uma única cidade”. Observando os nomes desses territórios e citando o exemplo de Vitória da Conquista, o autor nota que as denominações guardam mais relação com a cidade-polo e com a polarização vinculada a regionalizações econômicas, à semelhança do que acontece com os eixos de desenvolvimento.

Embora não se tenha registro de algum êxito no alinhamento (muito menos integração) entre as duas políticas, esse debate está posto desde a primeira tentativa de elaborar a Política de Desenvolvimento Urbano da Bahia, em 2007. O ‘rural’ na Política de Desenvolvimento Urbano e o ‘urbano’ na Política de Desenvolvimento Territorial do estado, como interface ou como sobreposição, ainda não foram suficientemente problematizados e pactuados, uma vez que só excepcionalmente conseguem protagonismo na pauta da política estadual. É uma questão ainda em processo, constantemente debatida no ConCidades/BA e que vem sendo pautada desde 2021, com a retomada da elaboração da política urbana.

Ainda em 2007, junto com a Política de Desenvolvimento Urbano, a Sedur assumiu também a agenda de construção das políticas de habitação e de saneamento, além da criação do órgão colegiado correspondente, cumprindo o princípio da gestão democrática estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Foram realizadas 14 audiências públicas em regiões distintas do estado, nas quais se discutiu, conjuntamente, a concepção do sistema de desenvolvimento urbano, tendo como órgão colegiado o ConCidades/BA, e as minutas da lei da Política de Habitação de Interesse Social e da lei da Política Estadual de Saneamento Básico.

A construção da base normativa e institucional, de forma participativa e com tempo para o amadurecimento das propostas, contrasta com os desdobramentos, seja pela lentidão na elaboração dos planos, seja pelo modo acelerado e atropelado de contratação dos projetos, após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Assim como ocorrido

no âmbito federal, a capacidade de decisão da Sedur e do ConCidades/BA na definição de prioridades, concepção e elaboração dos projetos e critérios de atendimento foi limitada, sobretudo, no PMCMV. O Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária, iniciado em 2009, somente foi concluído em 2013 (Bahia, 2015), e o Plano Estadual de Saneamento Básico encontra-se ainda em elaboração. Essa realidade pode ser compreendida pela temporalidade lenta dos processos realmente participativos, pela sobrecarga da agenda de trabalho dos servidores da Sedur e da Conder diante das pressões para o cumprimento de metas do MCMV e de ajustes e complementação de projetos do PAC-UAP ou, ainda, pela rapidez temporal requerida, seja por situações de crise, seja pelo calendário eleitoral.

Um aspecto importante a observar é que, apesar dos contratempos e da reduzida capacidade decisória, o ConCidades/BA mantém as políticas urbanas na pauta de governo, no esforço de garantir o vínculo entre os projetos governamentais e as políticas urbanas instituídas, embora nem sempre com sucesso. A propósito, parece evidente que os grandes projetos, na sua concepção e implementação, estariam bem distantes dos princípios e diretrizes das políticas territoriais. O planejamento 'por projetos', característico da concepção do planejamento estratégico antes mencionado, indica a orientação dos grandes projetos do estado, tais como a Ferrovia Oeste-Leste (FIOL), o Porto Sul, e o Sistema Viário Oeste (SVO). Esses, apesar de produzirem significativos impactos territoriais, não decorrem ou se vinculam previamente a um planejamento e a uma discussão socialmente abrangente, ao contrário, submetem as políticas e os planos à sua agenda.

GRANDES PROJETOS NA BAHIA: À REVELIA DO TERRITÓRIO

“Os megaprojetos fazem parte de uma estória remarcavelmente coerente, ‘a Grande Guerra da independência em relação ao espaço’”, cuja utopia [pode-se dizer distopia] pode ser nomeada como “Sociedade da Fricção Zero” (Flyvbjerg; Bruzelius; Rothengatter, 2003, p. 2-3). Integrantes do cardápio de ações públicas, em interação com o capital privado e os bancos de desenvolvimento, desde o final do século XX, os megaprojetos têm, na infraestrutura de deslocamentos, uma de suas principais áreas de interesse, com significativas mudanças na política urbana (Altshuler; Luberoff, 2003).

Não surpreende, portanto, que uma das facetas do planejamento 'por projetos' na Bahia atualmente é aquela referenciada na logística de transportes, incluindo serviços e equipamentos associados (portos, aeroportos, equipamentos de armazenamento, pátios de intermodalidade etc). Ela conduz, de imediato, ao componente internacional do desenvolvimento urbano, como alerta Pedrão (2015), a propósito da abordagem minimalista dessa dimensão nas análises e teorias urbanas. Essa dimensão internacional foi acentuada com a abertura dos mercados e a conseqüente mundialização dos fluxos econômicos no contexto do processo de globalização e reestruturação produtiva. Nesses fluxos, a Bahia comparece, sobretudo, com a produção mineral e de grãos (principalmente soja), por meio da qual reativa uma espécie

de reprimarização de sua economia. Essa conjuntura retoma o dilema das trocas desiguais que confrontam economias de diferentes níveis de produtividade, penalizando os territórios dedicados à produção de bens primários, questão já levantada pelas teorias da dependência ainda nos anos 1960. Essa internacionalidade está vinculada ao forte protagonismo de empresas internacionais e multinacionais, com destaque para as chinesas, dada a sua significativa presença no país, principalmente no segmento de transportes, como em um dos grandes projetos de mobilidade aqui referidos⁸.

Via de regra, a infraestrutura logística materializa-se em projetos de grande porte e integra diferentes escalas, ligando áreas de produção e mercados locais, regionais e internacionais. Essa infraestrutura envolve custos elevadíssimos⁹ e modalidades de contratação como as parcerias público-privadas. No caso da Bahia, onde o modal rodoviário predomina, são grandes os desafios para contornar os gargalos no escoamento das cargas. Essa dificuldade resultou, em 2023, na elaboração do Plano Estratégico Ferroviário do Estado da Bahia. Esses estudos consideram, como questão prioritária, a criação de um eixo ferroviário para ligar os portos do Complexo Portuário baiano ao Centro-Oeste brasileiro. Trata-se de articular a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) com a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) e com a Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), integração essa que permitiria a conexão, pelos portos da Bahia, dos fluxos de exportação e importação de cargas das regiões de Mato Grosso, Tocantins, Goiás e norte de Minas Gerais (Porto, 2024; Porto; Góes, 2014; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2024).

A Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), portanto, é um dos grandes projetos em construção, resultante de contrato federal firmado em 2021 com a Bahia Mineração S/A (Bamin). Esse contrato prevê a concessão da ferrovia referente ao trecho entre Ilhéus e Caetitê (FIOL I), por um período de 35 anos, no bojo do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), no qual o projeto da ferrovia havia se qualificado desde 2016 (Brasil, 2022b). Foi, portanto, um dos primeiros projetos a integrar o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em julho de 2023, com conclusão prevista para 2027. O montante de investimentos privados é da ordem de R\$ 3,3 bilhões, sendo R\$ 1,6 bilhão destinados à conclusão das obras, que serão executadas pelo Consórcio TCR-10, formado pela empresa brasileira Tiisa e pela chinesa China Railway nº 10 Engineering do Brasil LTDA (CREC-10) (Infra S.A., 2024)¹⁰

Articulado com a FIOL, há ainda outro projeto de grande porte que é o Complexo Intermodal do Porto Sul, localizado no município de Ilhéus. Por ele deverá ser escoada a produção de

⁸ A presença chinesa no Brasil tem-se intensificado desde 2010, mediante comércio bilateral, investimentos estrangeiros diretos (IED) e empréstimos. A partir de 2014, a entrada de capitais chineses no país ocorre massivamente na área energética, no agronegócio e no setor de transporte e infraestrutura, inclusive via fomento de crédito. Equador, Argentina, Venezuela e Brasil são os principais beneficiários desses financiamentos (García, 2020).

⁹ O estudo feito por Altshuler e Luberoff (2003) para os Estados Unidos estima para esses projetos um custo mínimo de US\$ 250 milhões.

¹⁰ Segundo a Infra S.A. (2024), a FIOL 2 compreende o trecho entre Caetitê e Barreiras, dentro da Bahia, portanto. A Infra S.A. é uma empresa federal, dedicada à infraestrutura de transportes e vinculada ao Ministério dos Transportes resultado do processo de incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) pela VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., previsto no decreto nº 11.081 (Brasil, 2022a) e concluído no dia 30 de setembro de 2022.

minério de ferro da mina Pedra de Ferro localizada em Caetité, e também outros produtos de mineração e do agronegócio, além de outros segmentos. A mina, a FIOL e o Porto Sul compõem um tripé sob o controle da Bamin que, por sua vez, está sob o domínio acionário da Eurasian Resources Group (ERG), grupo cazaque que tem negócios na Rússia, na China e em países africanos. Segundo a empresa, o investimento, apenas no porto, será da ordem de R\$ 4 bilhões. Apresentado pelo governo do estado da Bahia em 2007, o projeto teve início em 2020 e deverá ser concluído em 2026. Localizado na APA Lagoa Encantada e Rio Almada, o porto tem provocado questionamentos e debates em razão de seus impactos ambientais e sociais nas áreas e comunidades locais, envolvendo os órgãos públicos de licenciamento ambiental, inclusive o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema), autarquia da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, e a própria empresa dona do empreendimento (Uchoa, 2021).

Um terceiro megaprojeto é o do Sistema Viário Oeste (SVO), que compreende a ponte para ligar Salvador à Ilha de Itaparica, cruzando a Baía de Todos os Santos, numa extensão de 12 km. A ponte é considerada a parte mais importante do SVO, pois possibilitaria uma articulação inédita entre Salvador e sua região metropolitana e a BR-242, principal via de acesso ao oeste do estado e do país. A implantação do sistema teria como principal objetivo a melhoria da infraestrutura de transporte, além da pretensão de integrar a ponte a um plano de desenvolvimento socioeconômico da Bahia, contribuindo para o crescimento do estado por vários anos, por meio de investimentos nos Territórios de Identidade do Recôncavo, principalmente na região sul, e no Baixo Sul. Com isso, o projeto visa propiciar o desenvolvimento urbano da Ilha de Itaparica, para o qual há previsão de diversos investimentos complementares em projetos de infraestrutura básica. Além dos propósitos logísticos, o SVO possibilitaria nova área de expansão de Salvador, implicando a revisão/elaboração de planos de desenvolvimento urbano dos municípios impactados, planos intermunicipais e setoriais (sobretudo saneamento), além de estudos dos impactos urbanos e de vizinhança (Teixeira; Sousa, 2018).

Em 2010 foi retomada a ideia da ponte Salvador-Itaparica¹¹, cujos estudos resultaram numa série de procedimentos encadeados ao longo do tempo. Para a estruturação do projeto, foi realizado o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), publicado em 01/08/2017, seguido de uma consulta pública, realizada em 21/12/2018, e de uma licitação publicada em 18/09/2019, permitindo a formação de consórcios sem restrição na quantidade de empresas, nos moldes de uma parceria público-privada (PPP) (Radar PPP, 2020). O consórcio vencedor, cuja concessão terá vigência por um prazo de 35 anos, é formada pelas empresas: CCCC South America Regional Company S.Á.R.L - CCCC South America; China Communications Construction Company Limited - CCCCLTD; China Railway 20 Bureau Group Corporation - CR20.

¹¹ Uma ponte com mesma origem e destino havia sido proposta desde 1967, por ocasião do projeto do Centro Industrial de Aratu, elaborado pelo arquiteto Sérgio Bernardes, localizado às margens da Baía de Todos os Santos (Teixeira; Sousa, 2018).

Finalmente, depois de muitos pedidos de esclarecimento e sucessivos adiamentos por impugnações interpostas, foi assinado o Contrato de Concessão n.º 001/2020/Seinfra (em 12/11/2020) do projeto Sistema Viário Oeste-Ponte/Salvador-Ilha de Itaparica (Bahia) no valor de aproximadamente R\$ 7.7 bilhões, celebrado entre a Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A. e a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). O contrato tem como objeto a concessão patrocinada das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. Desde então, vários decretos de desapropriação de áreas para fins de utilidade pública foram efetivados na Ilha de Itaparica, e aditivos de contrato foram processados. Em 2024, a Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) instaurou um processo administrativo sancionatório contra o consórcio vencedor por inexecução de contrato¹², ao tempo que, curiosamente, ocorreu a publicação do decreto estadual que inclui o projeto como integrante do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia (PPP Bahia)¹³ (Bahia, 2024a; Radar PPP, 2020).

Todos os projetos mencionados têm suscitado questionamentos e protelações de várias ordens, envolvendo instituições e movimentos da sociedade civil, organismos do estado, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, setores do Executivo estadual e as próprias empresas. Os questionamentos compreendem os imensos impactos de todo tipo, principalmente os socioambientais, chegando à própria objeção, no caso da ponte, à insistência nessa opção rodoviária, na contramão de concepções ambientalmente mais sustentáveis. Os vultosos valores envolvidos e crescentemente aditados, a desarticulação entre órgãos de governo e os licenciamentos discutíveis em relação ao meio ambiente são outras problematizações manifestadas¹⁴.

A partir desses projetos, duas ordens de reflexão podem ser destacadas. A primeira, como lembram Teixeira e Sousa (2018), diz respeito à suposição de que investimentos público-privados em infraestrutura física provocam retornos em termos de crescimento econômico, e permitem o enfrentamento das desigualdades regionais ao atrair investimentos para as regiões envolvidas. Nessa linha, acredita-se ainda que esses investimentos, além de induzem ao provimento de infraestrutura urbana, robustecendo a urbanização necessária ao desenvolvimento econômico, provocam aumento da competitividade dos empreendimentos instalados na região receptora, pela redução dos custos de produção e circulação, atraindo novas empresas. Os autores alertam que reflexões recentes discutem esse suposto automatismo entre investimento em

¹² Em 31/01/2024, houve a publicação de um Comunicado datado do dia anterior, da Secretaria de Infraestrutura, instaurando Processo Administrativo Sancionatório para apurar eventual responsabilidade por inexecução contratual. Em 24/02/2024, houve a republicação do Comunicado de 23/02/2024, com o mesmo teor (Radar PPP, 2020).

¹³ A propósito desses curiosos descompassos, em reportagem do Jornal A Tarde, de 24/08/2024, o governador Jerônimo Rodrigues “reforçou que o trabalho de sondagem de águas profundas continua acontecendo, e tem previsão de ser encerrado até janeiro de 2025. O governador também disse esperar que, após posição do TCE, um consenso seja atingido entre as partes interessadas entre agosto ou setembro. O contrato foi assinado pelo valor de R\$ 6 bilhões em 2020, mas atualmente, o consórcio responsável pela construção pede R\$ 9,3 bilhões” (Portugal; Moreira, 2024).

¹⁴ Com relação ao Porto Sul, por exemplo, Uchoa (2024) denuncia uma série de problemas como: desmatamento da Mata Atlântica (autorizado pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia - Inema); comprometimento da pesca artesanal, da pequena agricultura de sobrevivência, de nascentes e corpos d’água, e a impotência das comunidades locais diante de tais ações e das autoridades constituídas.

infraestrutura física e desenvolvimento regional e urbano. Os impactos daí derivados variam conforme a natureza do projeto e as especificidades regionais e impõem a observância de dimensões basilares de qualquer empreendimento, como a qualidade de vida da população e a sustentabilidade ambiental. Esses são elementos há muito já estabelecidos nos bons manuais do planejamento urbano e regional e que, ao que parece, têm sido substituídos pelo pragmatismo – das empresas e dos governos – que cerca os grandes projetos e investimentos correspondentes em tempos de globalização.

A segunda ordem de reflexão refere-se a uma das características definidoras dos grandes projetos em infraestrutura física. Como sugere Vainer (1990, p. 181),

[...] eles são decididos e executados num espaço de relações que é completamente estranho e alheio aos espaços das populações/regiões impactadas. Poderíamos ir mais longe e sugerir que a multiplicação destes projetos desarticula e instaura configurações territoriais/regionais, redefinindo a totalidade do espaço nacional.

Desse modo, os estudos e proposições do planejamento são elaborados *a posteriori* e, na maioria das vezes, como peças legitimadoras da decisão já tomada, como nos casos do Plano Estratégico Ferroviário do Estado da Bahia, já referido, e dos planos urbanos desenvolvidos por meio de contratação de consultoria¹⁵, com o objetivo de realizar “estudos urbanísticos e a elaboração, com participação social, dos instrumentos de política urbana essenciais e estratégicos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da macroárea de influência do Sistema Viário Oeste (SVO)” (Bahia, 2017a).¹⁶ A falta de transparência, a desarticulação com os processos em andamento nas regiões e áreas envolvidas e com suas populações, assim como o envolvimento muitas vezes leniente das agências reguladoras e licenciadoras, caracterizam esses projetos e o modo de operar um planejamento movido por interesses hegemônicos e suas coalizões políticas, que combinam agentes locais, nacionais e globais. Nessa distopia da não fricção, o território é negado enquanto espaço de vida e de cultivo de sociabilidade. Na contramão dessa lógica e apesar de ambiguidades e recuos, a atuação do ConCidades tem buscado promover um planejamento mais inclusivo e participativo.

O CONCIDADES/BA: BREVE PANORAMA

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) foi criado em um contexto marcado por expectativas de construção de um projeto político democrático e participativo na Bahia, como reflexo do que se conformava no âmbito nacional. O ConCidades/BA é um órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador,

¹⁵ Consórcio vencedor do Processo Licitatório nº 1411130019416 – Sedur, Concorrência Pública nº 002/2013.

¹⁶ Foram elaborados planos urbanos em escalas distintas, dentre os quais o Plano Intermunicipal Integrado (PUI) e planos diretores e urbanísticos para os municípios de Itaparica e Vera Cruz (Bahia, 2017a).

integrado à estrutura da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur). De acordo com o seu regimento (Bahia, 2008d), é composto por 61 membros, entre representantes do poder público e da sociedade civil, a qual ocupa a maioria das cadeiras, considerando-se todos os segmentos. Na composição, 13 conselheiros representam os territórios de identidade, podendo ser oriundos tanto da sociedade civil quanto do Estado (Menezes, 2015).

Desde a sua constituição, o ConCidades/BA buscou alinhamento de agenda com o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), facilitado, durante boa parte do período, pelo alinhamento político-partidário entre os governos federal e estadual, ambos petistas. Essa interação representa, na trajetória do conselho estadual, aprendizados políticos relevantes para a construção da sua institucionalidade, organização e exercício de suas funções. A concepção de conselho adotada em âmbito estadual é semelhante à do conselho nacional, mas houve uma construção genuína, incluindo a realização de 14 audiências públicas em diferentes regiões da Bahia, como referido anteriormente. A ampla mobilização e o engajamento de movimentos sociais, entidades e agentes públicos facilitaram a sua instituição por lei e mostraram a importância da representação territorial.

O trabalho coletivo de construir e consolidar as políticas setoriais na Sedur acompanha a trajetória do ConCidades/BA. O alinhamento e a articulação entre as várias dimensões e diferentes compreensões da política urbana, no sentido de criar o chamado sistema de desenvolvimento urbano estão entre os principais empenhos do colegiado. A organização setorial do conselho, à imagem do órgão nacional, que vincula cada uma das câmaras técnicas a superintendências da estrutura da Sedur, muitas vezes acaba criando dificuldades de integração das políticas urbanas, parcialmente superadas pela constituição de Grupos de Trabalho (GT), geralmente formados por conselheiros de diferentes câmaras técnicas. Também não é fácil construir pactuações em um coletivo tão heterogêneo, mas a presença de representações com longo tempo de atuação no conselho facilita a mediação em situações mais críticas, com destaque para representações de movimentos sociais de moradia e de alguns agentes públicos. A secretaria executiva exerce papel relevante na garantia do cumprimento do regimento do conselho.

As pautas, muito diversificadas, em grande parte, são de iniciativa da Sedur e correspondem a rotinas da elaboração e implementação de políticas, planos e projetos sob sua responsabilidade direta. Frequentemente, representantes do conselho solicitam à Sedur a apresentação ou esclarecimento sobre algum programa ou projeto da própria secretaria ou de outro órgão do estado, mas nem sempre são atendidos. Alguns encaminhamentos não são levados a efeito, e resoluções aprovadas pelo pleno não são publicadas e efetivadas. Debates importantes sobre temas críticos ocupam pautas de seguidas reuniões, e acabam esquecidos.

Por meio das atas do período 2013-2023¹⁷ podem ser observados grandes e pequenos movimentos da política na elaboração e no acompanhamento da implementação das políticas territoriais e urbanas, bem como planos e projetos a elas concernentes. Esses extremos incluem as chamadas Jornadas de Junho de 2013 e a busca pelo restabelecimento de uma perspectiva democrática-popular no país, momentos que inscrevem profundos anseios de mudanças. Mas também pontuam questões vinculadas ao cotidiano dos territórios e suas necessidades imediatas de equipamentos e de serviços.

É importante detalhar um pouco mais as discontinuidades que caracterizaram esse intervalo de tempo, pois elas impactaram muito o trabalho do conselho. Nesse período, o país vivenciou as imensas mobilizações populares de junho de 2013, inicialmente motivadas pela bandeira da redução do preço das passagens de transporte coletivo. Essas manifestações foram nutridas ainda por outras insatisfações, a exemplo dos gastos e excepcionalidades da Copa de 2014, em detrimento dos investimentos sociais, que também deveriam ser implementados atendendo ao chamado 'padrão FIFA'. Era a expressão política de um tempo de crise que se iniciara com a ruptura provocada pela Operação Lava Jato, desestabilizando as estruturas políticas, institucionais e econômicas, o que acabou resultando no impeachment da presidenta, em 2016. A partir daí seguiram-se, em 2018, as eleições presidenciais e estaduais, com a escolha de governadores, deputados estaduais e federais e senadores. O resultado desse processo foi a eleição de um presidente cujo governo promoveu o desmonte institucional das estruturas responsáveis pela formulação e promoção das políticas públicas no país, com o auxílio de um Congresso de composição majoritariamente conservadora e reacionária, e muitas vezes também negacionista. A Bahia, contudo, atravessou o período com sucessivos governos petistas e com bancadas parlamentares mais colaborativas na Assembleia Legislativa, o que garantiu a continuidade de políticas ancoradas em estruturas de participação. O quadro crítico agravou-se com o advento da pandemia da covid-19, enfrentada de modo caótico no plano nacional, mas responsabilmente administrada por vários governos estaduais, inclusive o da Bahia. Ao final de 2022, felizmente, o Brasil retoma o curso progressista, com uma coligação entre o PT e diversas outras forças políticas. Assim, questões como a inefetividade das políticas públicas, a desinstitucionalização e a desestruturação de órgãos e programas públicos – culminando com a extinção do Ministério das Cidades e do Programa MCMV, por exemplo – tornaram-se pautas nos plenos do conselho, resultando em discussões, denúncias, moções de repúdio ou de apoio, além de resoluções garantidoras de medidas, aproveitando a conjuntura local mais favorável.

Iniciativas importantes do ConCidades/BA, alinhadas ao compromisso com sua própria missão, podem ser exemplificadas. Elementos-chave do trabalho do conselho foram abordados em

¹⁷ Foram analisadas 57 atas do período entre 2013 e 2023, disponibilizadas online, no blog do ConCidades/BA (Bahia, 2024b). Como em toda ata, as transcrições carregam imprecisões e lacunas, inclusive porque algumas são muito detalhadas, outras mais sucintas e outras ainda derivadas apenas da memória, uma vez que não foram gravadas.

reunião do pleno de 2017 (Bahia, 2024b)¹⁸: Discutiu-se o controle social, sobretudo no que se refere à formação, à participação, à mobilização e à fiscalização. Os princípios das políticas públicas, considerando sua natureza redistributiva, distributiva e regulatória também foram abordados, bem como os desafios colocados a um conselho em relação à formulação de políticas de Planejamento e Gestão Territorial, de Mobilidade, de Saneamento Ambiental e de Habitação. Também foi significativa a constituição da Comissão de Ética e Controle Social do ConCidades/BA¹⁹, para o devido funcionamento do próprio conselho e para o compromisso de averiguação permanente dos encaminhamentos assumidos nesses plenos, no sentido de checar sua efetividade (Bahia, 2024b).

Dessas amplas iniciativas, destacam-se ainda os momentos de grande confluência do trabalho do conselho em torno da organização, mobilização, realização e avaliação das Conferências das Cidades. Além da realização das conferências anteriores, em movimento nacional coordenado, merecem destaque a 6ª e a 7ª conferências, planejadas no período do retrocesso democrático brasileiro, e assumidas enquanto compromisso na Bahia com a continuidade da elaboração de uma política urbana plural e assentada territorialmente de modo amplo. Trata-se, assim, não apenas de trabalho conjunto entre as câmaras temáticas, mas de interação com diversos agentes, territórios e instâncias do poder público para a construção compartilhada da questão urbana e regional em suas várias dimensões, tal como requeridas pelo conjunto da sociedade.

A 6ª Conferência Estadual das Cidades, realizada entre 22 e 25 de novembro de 2016, aconteceu não apenas sem o respaldo nacional, mas na contracorrente do processo progressivo de destituição da política urbana elaborada com fóruns participativos. Como de praxe, a conferência adotou o mesmo tema e o mesmo lema da conferência nacional, respectivamente, *A função social da cidade e da propriedade e Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas* (Bahia, 2016b). No entanto, a conferência nacional, prevista para acontecer em junho de 2017, não ocorreu, uma vez que os procedimentos de elaboração da política urbana estavam sendo desmontados. Já em julho de 2016, uma reunião nacional do ConCidades foi cancelada, havendo relato de clima hostil, com membros do conselho sendo destituídos e carta de repúdio ao novo governo (Bahia, 2024b)²⁰. Ainda assim, a grande mobilização na Bahia já tinha conseguido realizar 157 conferências municipais até o início de setembro de 2016, reunindo 875 delegados. O tema e o lema da conferência também foram tratados como matéria específica do pleno do conselho²¹, assim como seus encaminhamentos, discutidos na primeira reunião de 2017²².

Importante enquanto indicativo da persistência do ConCidades/BA no processo de elaboração da política urbana ancorada na mobilização municipal e territorial de todo o estado, a 7ª Conferência Estadual das Cidades dedicou praticamente todo o ano de 2021 ao processo de sua organização. *“Construindo a Política de Desenvolvimento Urbana: unindo o campo e a*

¹⁸ Ata ConCidades 26 maio 2017.

¹⁹ Ata ConCidades/BA 10 nov. 2017.

²⁰ Ata ConCidades/BA 22 jul. 2016.

²¹ Ata ConCidades/BA 2 set. 2016.

²² Ata ConCidades/BA 30 mar. 2017.

cidade para o desenvolvimento sustentável”, foi o tema proposto, expressando a problemática ambiental e a necessária articulação entre o rural, o agrícola e o urbano. Prevista inicialmente para acontecer em 2020, a conferência sofreu o impacto da disrupção da pandemia, que veio se somar ao desmonte da política urbana e regional no país, ocasionando diversos adiamentos e, finalmente, a sua não realização até o momento.²³

Com a reconstrução de todo o sistema federal de elaboração da política urbana desde 2023, novo ânimo passou a percorrer o ConCidades/BA, tendo em vista a volta da realização das conferências nacionais. A realização da 6ª Conferência Nacional, prevista para 2025, tem sido uma das principais atribuições do conselho nacional, que retomou suas atividades em novembro de 2023, com a recondução dos conselheiros eleitos nesse mesmo ano, na 5ª Conferência Nacional. Nesse contexto, embora a Bahia tenha iniciado a preparação da 7ª Conferência das Cidades²⁴, uma vez que realizou a anterior, restam dúvidas quanto à adoção do cronograma e ao tema nacional. Também não estava resolvido se haveria a validação, pelo órgão nacional, das conferências municipais realizadas.²⁵

Se esses podem ser considerados como alguns dos grandes temas que perpassam a trajetória do conselho, uma análise mais detida do funcionamento de uma de suas câmaras técnicas – a de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CT-PGTU) – permite descortinar uma série de outras questões, também basilares para a elaboração de uma política urbana e territorial. Embora todas as câmaras técnicas do conselho tragam contribuições significativas e debates estimulantes sobre suas finalidades e iniciativas, a escolha aqui feita derivou do fato de a CT-PGTU ser a que tem como responsabilidade atuar justamente sobre a política territorial e urbana e no cruzamento de políticas setoriais, tema que constitui uma das principais motivações do presente artigo. Mas isso não significa que perspectivas territoriais não possam ser descortinadas a partir das outras câmaras técnicas.

A Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CT-PGTU) do ConCidades/BA: desafios, dilemas e proposições

Abordar os sentidos e finalidades desse universo múltiplo e de múltiplas interações que o tema do planejamento e gestão territorial congrega é desafio da própria construção da câmara

²³ A 7ª Conferência Estadual das Cidades foi aprovada para ser realizada entre 25 e 26 de maio de 2020, após muita polêmica em função de ser ano eleitoral, da falta de recursos e de apoio do governo estadual e do pouco tempo para a realização das conferências municipais, preparatórias para a estadual. Posteriormente, duas novas Resoluções Normativas (nº 002/2020 e 003/2020) adiaram a conferência por imposição da pandemia da covid-19, estabelecendo-se, como nova agenda para sua realização os dias 14 e 15 de março de 2022 (Bahia, 2020a, 2020b). Em nova redefinição de calendário, pela Resolução 001 de 19/01/2022, a 7ª Conferência passou a ser prevista para setembro de 2023, dentre outras razões, devido às eleições e sua conjuntura delicada em 2022 (Bahia, 2022).

²⁴ Em 2023, os preparativos para a então 7ª Conferência Estadual das Cidades mobilizaram a atenção do Conselho, assim como a reestruturação do Conselho Nacional das Cidades. A preparação da 7ª Conferência tomou grande parte do tempo do próprio conselho, com a convocação das conferências municipais e suas devolutivas - Atas ConCidades 27 set. 2019; 22 jul. 2020; 16 dez. 2020; 22 dez. 2021; 19 jan. 2022; 26 maio 2023 (Bahia, 2024b).

²⁵ Com um cronograma que se estende até 2025, o tema escolhido foi *Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Caminhos para Cidades Inclusivas, Democráticas, Sustentáveis e com Justiça Social* - Ata ConCidades 29 nov. 2023 (Bahia, 2024b).

técnica, conforme explicitamente colocado em uma das reuniões de 2013 (Bahia, 2024b)²⁶. Ou seja, trata-se de trabalhar, de maneira coordenada, o conjunto de políticas que estejam baseadas no território, possibilitando uma efetiva política de desenvolvimento urbano, para além das setorialidades e escalas envolvidas, em geral tratadas separadamente²⁷. A questão da articulação de políticas e ações é, portanto, central na abordagem do território. A eleição de outubro de 2022 revigorou os sentidos de finalidade do ConCidades, uma vez que estava no horizonte a recriação da estrutura de governo vinculada à questão territorial urbana. Muitas críticas foram feitas ao modo como a política urbana vinha sendo desenvolvida no último período. Paralelamente, observou-se a renovação do compromisso de engajamento para promover a formação crítica e a participação nas discussões territoriais relativas ao planejamento urbano e aos processos de desenvolvimento urbano e regional. As competências da CT-PGTU e a compreensão de suas atribuições voltaram à pauta de trabalho (Bahia, 2024b)²⁸.

Pode-se indicar, sem pretensão de exaurir o vasto conteúdo presente nas atas do ConCidades/BA, nove grandes eixos de discussão que perpassam, com alcances distintos, as reuniões da CT-PGTU em sua busca por efetivar uma política abrangente e vinculada aos territórios em sua concretude e especificidades.

O primeiro eixo caracteriza-se por uma ausência, recorrentemente apontada e constatada de várias formas em reuniões da câmara, expressando sua insatisfação com essa lacuna. Trata-se da **negação do território como prática dos grandes projetos**. Essa negação se expressa por meio de um conjunto de recusas, depreciações e princípios abstratos que organizam esses projetos enquanto modo específico de ação sobre o território.

A CT-PGTU está atenta a essa conjuntura de grandes projetos em desenvolvimento na Bahia, visto que o entendimento desse processo é considerado como essencial para o conselho. Os desdobramentos concretos desses investimentos, no espaço, indicam a necessidade de políticas municipais específicas, como o plano diretor e outros estudos, para fazer frente aos impactos de sua efetivação ou à necessidade de contemplar a dimensão territorial propriamente dita. Nesse conjunto, estão mencionados o Sistema Viário Oeste (SVO) e, particularmente, a ponte

²⁶ Ata ConCidades/BA, 14 jun. 2013.

²⁷ A propósito, no pleno do ConCidades/BA de 20/08/2021, foi feita a apresentação, pela consultora contratada por meio do PNUD, da metodologia de fundamentação do termo de referência para a elaboração da Política Urbana do Estado da Bahia (Bahia, 2024b). A metodologia foi aprovada e resultou na criação da Comissão de Acompanhamento dos trabalhos pelo ConCidades/BA. Dois pontos devem ser destacados nessa metodologia: primeiramente, a garantia de manter o protagonismo do conselho na condução da política urbana, com atividades de interlocução e atividades permanentes com seus membros; o segundo diz respeito à própria concepção proposta para a Política Urbana do Estado da Bahia que, propositalmente, retira o termo 'desenvolvimento' para superar o viés desenvolvimentista dos vários projetos em curso ou propostos no estado, que impactam fortemente nos diversos contextos onde estão inseridos e que vão reconfigurar a rede urbana e os territórios urbanos em muitos aspectos. No pleno do final de 2021, e na mesma linha de articulação entre instâncias e agentes da política urbana, o ConCidades/BA anunciou que o Portal de Assistência Técnica já estava instalado, constituindo-se como um instrumento de comunicação com os conselhos municipais, com os consórcios, com a sociedade civil organizada e com os municípios, para a troca de informações e experiências. Uma espécie de "biblioteca viva virtual", com acessibilidade ampla, o que possibilita nova fonte de insumos para a elaboração da Política Urbana do Estado da Bahia - Ata ConCidades/BA, 20 ago. 2021; 22 dez. 2021 (Bahia, 2024b).

²⁸ Ata ConCidades/BA, 7 dez. 2022.

Salvador-Ilha de Itaparica, bem como as obras do Porto Sul (Bahia, 2024b)²⁹. A discussão do SVO permanece como prioritária e se desdobra como pleito pelas duas câmaras, a CT-PGTU e a CT-Mobilidade, que ainda operavam em conjunto naquele momento, sugerindo que a pauta fosse transferida para a próxima reunião³⁰.

Esse encontro contará com a presença do secretário de Planejamento do estado da Bahia, em reunião do pleno do conselho para expor o projeto. A exposição realizada em julho de 2013³¹ tende a reproduzir, com pequenas variações, a tônica dos grandes projetos e seus eixos logísticos de conexão e de fluxos – de mercadorias e de bens e serviços –, já analisada nos tópicos anteriores do presente texto (Bahia, 2024b). Algumas preocupações com o contexto socioeconômico e com as condições de vida da população são trazidas em algumas considerações, mas nada que mude a visão predominantemente desenvolvimentista do projeto e seu vocabulário exegético³². Centrado na associação entre Estado – democratizado, é certo – e poderosas corporações chinesas, entendidas como um qualificativo a mais do projeto, o SVO deverá ser efetivado por meio de Parceria Público-Privada³³ e das formas de operação e de regulação nela embutidas. Embora a ata³⁴ não reproduza os dados apresentados na exposição realizada pelo secretário, foram aventados diversos estudos técnicos, projetados ou em andamento, relativos a questões como sondagem, engenharia, hidráulica, urbanismo, cultura, Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), bem como encontros com lideranças da Ilha de Itaparica e audiências públicas que antecederiam o processo de licenciamento.

Interessa aqui atentar para as questões a esse respeito, levantadas pelos conselheiros, para além dos elogios tecidos por alguns membros do Conselho. Embora a ata também esteja bastante resumida em algumas intervenções, há quatro elementos que merecem ser destacados no debate que se seguiu à apresentação³⁵ do secretário sobre o SVO, por revelarem questões recorrentes da prática do conselho. O primeiro diz respeito à possibilidade de se sair da visão idealizada dos projetos por meio de uma antevisão dos impactos sociais que a ponte traria, sobretudo em relação à população mais vulnerabilizada. Com um repertório importante acerca de experiências anteriores de execução de projetos – para o qual é possível que a própria atividade do conselho tenha contribuído significativamente –, os conselheiros levantaram questões relativas à aceleração de processos especulativos, desapropriações e remoções. No mesmo sentido, afirmou-se a necessidade de se antecipar a esses processos, regulando o uso

²⁹ Ata ConCidades/BA, 22 mar. 2013.

³⁰ Ata ConCidades/BA, 14 jun. 2013.

³¹ Ata ConCidades/BA, 23 jul. 2013.

³² Nele, o tamanho é considerado como dado significativo para buscar legitimação do projeto: “a 23ª ponte do mundo em extensão e a segunda maior ponte da América Latina, significando a construção de um empreendimento arrojado” - Ata ConCidades/BA, 23 jun. 2013 (Bahia, 2024b).

³³ São muitas as críticas elaboradas desde então sobre o projeto do SVO, particularmente concentrados sobre a questão da ponte e sua relação com a Ilha de Itaparica e com Salvador (Azevedo, 2010, 2013, 2017; Gordilho-Souza, 2003, 2010, 2014).

³⁴ Ata ConCidades/BA, 23 jul. 2013.

³⁵ Ata ConCidades/BA, 23 jul. 2013.

e a ocupação do solo, com a utilização de instrumentos urbanísticos existentes, em particular no que se refere à demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O segundo ponto relaciona-se a uma crítica ao fato de o conselho só conhecer ou examinar projetos em andamento, sem a possibilidade de participar também de sua formulação. Nesse sentido, alguns municípios ressentem-se mais dessa ausência de informação, por estarem diretamente envolvidos no projeto, mas sem alcançar posição na hierarquia política e econômico-social que possibilite sua atuação mais direta no processo de elaboração das intervenções. É curioso, por exemplo, que, embora haja referência à necessidade de se rever os planos diretores dos municípios atravessados pelo SVO, somente Itaparica e Vera Cruz tenham apresentado iniciativas concretas de elaboração de planos e de participação dos moradores nesse processo.

O terceiro elemento é a dificuldade de operacionalizar e fazer convergir o conjunto de instâncias de participação e de formulação de políticas, a exemplo da relação da política territorial com o processo de elaboração dos PPA, o que supõe também a consideração das demandas dos territórios de identidade. Mas, mesmo em situações em que os colegiados territoriais acompanharam, de modo consistente, todo o processo, suas demandas não necessariamente foram levadas em consideração.

Por fim, um quarto destaque diz respeito ao papel deliberativo do ConCidades/BA e suas condições de exercício ante o Executivo estadual. O secretário, segundo a ata, considerou que:

[...] o Regimento é claro sobre o caráter deliberativo de políticas públicas e não em relação à execução de projetos do Governo; que o Governo não vai definir seus empreendimentos sob a deliberação do ConCidades; mas que este Conselho deve discutir sobre os impactos das políticas públicas e dos projetos dentro dessas políticas (Bahia, 2024b)³⁶.

Parece assim haver, por parte do Executivo estadual, um entendimento verticalizado e limitado a respeito da elaboração da política pública, o que se desdobra na dissociação entre projeto e planejamento.

A intensidade das discussões e a caracterização do projeto como “bastante polêmico” levaram à criação de um grupo de trabalho sobre o tema no âmbito da própria CT-PGTU, proposto na reunião seguinte, já em 2014 (Bahia, 2024b)³⁷. Uma resolução do conselho indicou representantes para participarem do Grupo de Acompanhamento Local do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico do projeto SVO, com a atribuição de manterem a câmara e o próprio conselho cientes dos processos relativos ao tema. Interessante observar uma pequena expansão dos municípios representados nesse grupo – Cruz das Almas, Santo

³⁶ Ata ConCidades/BA, 23 jul. 2013.

³⁷ Ata ConCidades/BA, 28 mar. 2014.

Amaro e Vera Cruz como membros titulares e, na condição de suplentes, Salvador, com dois membros, e Taperoá.

Ainda na reunião de 29/05/2015, uma exposição detalhada foi feita para o pleno do conselho acerca do Plano Urbano Intermunicipal Nossa Ilha, considerando apenas Itaparica e Vera Cruz como instrumento de planejamento regional para esse território, vinculado ao projeto SVO, o que seria complementado por vários outros estudos e investimentos regionais previstos (Bahia, 2024b)³⁸.

O projeto do Porto Sul também acabou sendo mencionado como questão no âmbito da câmara, novamente colocando em pauta a discussão sobre as competências de cada instância governamental na condução das políticas³⁹. Para a discussão mais específica pautada naquela reunião, chegou-se a um denominador comum, aprovado em resolução, ressaltando a importância da

[...] elaboração de um Plano Integrado de Desenvolvimento Regional, e viabilizar assistência técnica e financeira por parte do governo do Estado para que os municípios sob influência do Porto Sul elaborem ou revisem os seus Planos Diretores (Bahia, 2024b)⁴⁰.

Sobre o projeto FIOL, levantou-se importante consideração acerca da ampliação de sua finalidade, sugerindo-se mudança na sua concepção, que passaria também a absorver o transporte de passageiros para além do transporte de cargas⁴¹.

Também aqui constata-se que os projetos foram concebidos sem discussão com a sociedade, sendo apresentados a *posteriori*, com a decisão já tomada. Assim, além dos já mencionados, vários outros investimentos, em estágios muito distintos de implementação, são questionáveis diante da ausência de discussão: Indústria Naval – Enseada do Paraguaçu, Metrô de Salvador, Trem Conceição do Coité-Salvador, Ponte Pontal-Ilhéus⁴², Nova Rodoviária em Pirajá⁴³ (Bahia, 2024b). O questionamento da mudança da localização do aeroporto da Chapada de Andaraí/Mucugê para o município de Lençóis, contrariando estudos técnicos anteriores, revela, sob outra perspectiva, a problemática dos grandes projetos em seu processo de efetivação no

³⁸ Audiência pública sobre o Plano Urbano Intermunicipal seria realizada em 17/07/2015 - Ata ConCidades/BA, 29 maio 2015.

³⁹ Essa é certamente uma questão complexa. Na ata do pleno do ConCidades/BA, de 26/05/2017 (Bahia, 2024b), registram-se conflitos de competências dos entes federados que são constitucionais, em relação às competências dos conselhos, assim como questões relacionadas a outras políticas públicas fora do raio de atuação do ConCidades/BA, que têm reflexos diretos nas políticas de desenvolvimento urbano. São exemplos disso: o Plano de Bacias que está sendo elaborado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA); a construção da FIOL coordenada pela Secretaria da Infraestrutura (Seinfra), a Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, encaminhada por meio dos estudos de viabilidade pela Secretaria do Planejamento (Seplan), sem nenhuma participação do ConCidades/BA. Trata-se, portanto, de uma discussão envolta em controvérsias sobre se tais investimentos seriam da competência temática do ConCidades. E ainda que não o sejam, a exemplo da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, não significa que o conselho não possa opinar ou emitir parecer favorável ou desfavorável a respeito.

⁴⁰ Ata ConCidades/BA, 7 nov. 2014.

⁴¹ Ata ConCidades/BA, 14 abr. 2023.

⁴² Ata ConCidades/BA, 27 mar. 2015.

⁴³ Ata ConCidades/BA, 22 jul. 2016, Ata ConCidades/BA, 2 set. 2016.

território⁴⁴. Sem dúvida, esses são elementos importantes para compreender o persistente descompasso entre políticas setoriais e o território sobre o qual se assentam, políticas estas que decorrem de uma forma verticalizada de elaborar projetos de investimento.

Ainda sobre o tema dos grandes projetos, a discussão acerca da Linha Viva, de iniciativa municipal, foi considerada necessária no âmbito do conselho, a partir de proposta da CT-PGTU e da CT-Mobilidade. Sobre essa via pedagiada prevista para ser construída embaixo das linhas de transmissão da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), que deslocaria a moradia de milhares de moradores, duas posições se estabeleceram. Uma, explicitamente contrária à proposta da via, indicava, sobretudo, o impacto negativo a ser causado na população vulnerabilizada, embora também tenham sido aventadas questões relativas ao meio ambiente, à privatização de infraestrutura de mobilidade e à intervenção desastrosa, do ponto de vista paisagístico e urbanístico. A outra posição, de caráter mais propriamente partidário, tendia a se esquivar do problema, uma vez que o projeto era de competência do município, liderado por grupo político concorrente do que governava o estado⁴⁵. Foi registrada também preocupação com o projeto que estava sendo desenvolvido no bairro da Barra, em Salvador, sem nenhuma discussão com a população, e também implementado pela prefeitura municipal.

Por sua vez, já no início de 2014⁴⁶, a construção da Avenida 29 de Março, de responsabilidade do governo estadual, foi trazida à baila, em função do deslocamento previsto de 2.500 famílias, o que seria inaceitável do ponto de vista do grande impacto social do projeto. Também questionou-se a articulação da citada avenida com os bairros a serem atravessados por seu traçado, uma vez que o projeto estaria sendo concebido mais como corredor entre pontos do que como conector, com capilaridade para o urbano já existente (Bahia, 2024b)⁴⁷. Novamente, a chegada dos investimentos previstos no território demonstrava a fragilidade da visão e dos princípios embutidos na elaboração da política pública pelo Executivo estadual. Em 2018, projetos em Salvador – como os da nova estação rodoviária e o do planejamento urbano da região – desagradaram os conselheiros, pelas dificuldades de comunicação, seja com agências do governo estadual, a exemplo da Agerba⁴⁸, seja com a Prefeitura Municipal de Salvador⁴⁹.

Infelizmente, as sociedades baiana e brasileira ainda não conseguiram fazer convergir a ampliação de sua participação na gestão da política urbana e seu controle social com os processos de planejamento e de tomada de decisões acerca dos grandes investimentos que (des)estruturam os territórios, segmentando-os e fraturando-os.

⁴⁴ Ata ConCidades/BA, 11 dez. 2015 (Bahia, 2024b).

⁴⁵ Ata ConCidades/BA, 25 out. 2013 (Bahia, 2024b).

⁴⁶ Ata ConCidades/BA, 28 mar. 2014 (Bahia, 2024b).

⁴⁷ Ata ConCidades/BA, 16 maio 2014, Ata ConCidades 22 jul. 2016.

⁴⁸ Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia.

⁴⁹ Ata ConCidades/BA, 25 maio 2018 (Bahia, 2024b).

Em uma perspectiva positiva, a **articulação e a cooperação entre os diversos conselhos e territórios** no estado, por meio de movimentos que ativam diferentes escalas e níveis de responsabilidade, tornaram-se um guia constante para o trabalho desenvolvido na câmara técnica. Talvez o tema mais recorrente tenha sido o da necessidade de construção de convergências entre o ConCidades/BA e os conselhos dos territórios de identidade, em diferentes registros. Visando aprimorar o trabalho, foi sugerida a criação de uma câmara específica sobre desenvolvimento urbano no âmbito dos territórios de identidade⁵⁰, ampliando a discussão da questão urbana e do planejamento urbano também para esse espaço. Um grupo de trabalho voluntário para os Territórios de Identidade teve como objetivo apropriar-se das informações pertinentes ao seu desenvolvimento urbano, buscando debater, formular e deliberar diretrizes para uma política urbana em interação com os próprios territórios⁵¹. Composto por representantes de diversos deles – Chapada Diamantina, Costa do Descobrimento, Recôncavo, Sisal, Sertão Produtivo, Litoral Sul e Vale do Jiquiriçá e todos os membros da CT-PGTU – o grupo incluiu na pauta de trabalho a sistematização de informações dos consórcios públicos existentes e sua composição, além da identificação da situação dos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e a programação estratégica de assistência técnica para atendimento aos pleitos dos municípios⁵². Essa perspectiva foi renovada, por exemplo, com a proposta de estruturação de escritórios da Sedur nos territórios de identidade⁵³.

É intrigante a menção na CT-PGTU sobre a necessidade de um estudo que viabilizasse a construção de uma regionalização possível para a política urbana no estado. Considerando-se que o conselho valoriza o território de identidade, é importante reconhecer que, embora esses territórios sejam considerados unidades de planejamento no estado da Bahia, seria necessário desenvolver uma regionalização específica para a política urbana, assim como acontece com outras setoriais, a exemplo da Educação e da Saúde. As relações entre as cidades e a hierarquia urbana seriam elementos importantes para esse esboço⁵⁴. Observa-se que está também em jogo uma discussão sobre a hierarquia das questões a serem formuladas, uma vez que se altera o ponto de partida da análise, retomando, de certa forma, perspectivas mais clássicas de abordagem da rede urbana.

No mesmo sentido de todo esse processo, já no âmbito do ConCidades/BA, buscou-se explorar – nem sempre de modo consensual – as possibilidades de agenda conjunta com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial e com a Seplan, sem prejuízo das atribuições do conselho, por exemplo, para a preparação das conferências municipais. Ocupar o espaço dos Codeters com pautas urbanas, inclusive com a criação das Câmaras Técnicas de Desenvolvimento

⁵⁰ Ata ConCidades/BA, 16 maio 2014 (Bahia, 2024b).

⁵¹ Ata ConCidades/BA, 12 jul. 2017 (Bahia, 2024b).

⁵² A primeira reunião desse grupo de trabalho ocorreu no dia 28/09/2017, com uma apresentação do Conselheiro representante da SEPLAN, sobre a Política Territorial, considerando a mudança de gestores nos municípios (eleitos no pleito de 2016), daí a importância de discutir o Território, a Cidade e a questão dos Conselhos Municipais - Atas ConCidades/BA, 26 maio 2017; 28 jul. 2017 (Bahia, 2024b).

⁵³ Ata ConCidades/BA, 31 mar. 2023, Ata ConCidades/BA, 29 nov. 2023 (Bahia, 2024b).

⁵⁴ Ata ConCidades/BA, 12 ago. 2022 (Bahia, 2024b).

Urbano, com a possibilidade de uso dos escritórios regionais da Conder, foi um dos assuntos abordados nos debates da CT-PGTU em 2023. Trata-se de um tema sensível que mereceria abordagem técnica e administrativa na mediação de expectativas e interesses.⁵⁵

Além disso, é nítida a preocupação e o esforço em ampliar a criação e a capilaridade dos Conselhos Municipais de Cidades. Repetidas vezes foram mencionadas tanto a constituição de uma comissão específica com essa atribuição⁵⁶ quanto a sua participação no programa de assistência técnica aos municípios, integrando as ações do estado⁵⁷.

Outra frente de articulação territorial que ganhou destaque na atuação do CT-PGTU, no ConCidades/BA, foi em relação ao espaço metropolitano, vinculado ao debate nacional sobre a questão⁵⁸. Já em 2016 foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI/RMS). Para dar apoio à elaboração do PDUI/RMS, a CT-PGTU proôs a criação do Grupo de Trabalho Planeja RMS, com integrantes de todas as câmaras técnicas do ConCidades/BA.⁵⁹

Por sua vez, a necessidade de implementação plena da Entidade Metropolitana da RMS como gestora dessa região, criada em junho de 2014, foi objeto de duas resoluções do conselho⁶⁰. Associada à Entidade Metropolitana surgiu também a discussão sobre as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), com a elaboração de relatório e a organização de um seminário pela Sedur e pela Entidade Metropolitana, para discussão e detalhamento das FPIC na RMS. Ademais, o trabalho do GT Metropolitano, em sua continuidade, deveria levar em conta essas FPIC como perspectiva consistente e necessária para o planejamento.

De particular interesse do conselho, além da temática territorial propriamente dita, é a relação com o município de Salvador. Devido ao constante embate político-eleitoral entre as esferas municipal e estadual, o conselho dedica especial atenção e interesse a esse espaço. Assim, diversas temáticas são pautadas em seu âmbito, seja a discussão sobre a entidade metropolitana⁶¹, seja a criação do Conselho Municipal de Salvador e as relações construídas com o ConCidades estadual⁶². Além dessas, há ainda a temática sobre a criação de um grupo

⁵⁵ Ata ConCidades/BA, 29 nov. 2023 (Bahia, 2024b).

⁵⁶ Ata ConCidades/BA, 25 out. 2013; Ata ConCidades 7 nov. 2014, na qual se destaca o questionamento de a referida comissão ficar no âmbito apenas da CT-PGTU, sendo então repassada para a responsabilidade do próprio ConCidades (Bahia, 2024b).

⁵⁷ Ata ConCidades/BA, 28 mar. 2014; Ata ConCidades 27 jul. 2014 (Bahia, 2024b).

⁵⁸ O Estatuto da Metrópole tinha sido aprovado em janeiro de 2015.

⁵⁹ Ata ConCidades/BA, 1 abr. 2016. A ata ConCidades/BA, 27 set. 2023, informa a finalização do PDUI da RMS (Bahia, 2024b).

⁶⁰ Trata-se de uma questão que resulta em duas resoluções: uma recomendativa, contrária à implantação de um aterro sanitário sobre o aquífero de Simões Filho, elaborada pela CT-PGTU em conjunto com a CT Saneamento (Bahia, 2017b). A outra, de caráter normativo (Resolução nº 10, de 10 de novembro de 2017), determina que a entidade metropolitana analise os empreendimentos que têm função pública de interesse comum na RMS - Atas ConCidades/BA, 07/12/2017; 10/11/2017 (Bahia, 2024b).

⁶¹ Ata ConCidades/BA, 27 jul. 2014 (Bahia, 2024b).

⁶² Ata ConCidades/BA, 12 dez. 2014 (Bahia, 2024b).

de trabalho para acompanhamento do Plano Salvador 500, em elaboração pela Prefeitura Municipal de Salvador⁶³.

A **cooperação entre instâncias executivas de governo e a criação de um sistema de informações atualizado e confiável** constituem outro grande eixo que, ao mesmo tempo, revela lacunas importantes e demandas que persistem ao longo do tempo. Uma delas, por exemplo, trata da necessidade de um sistema especializado de informações sobre projetos e suas necessidades, bem como sua contínua atualização. Entre essas informações demandadas estão a interpelação dos resultados do Censo 2022 em relação à malha urbana do estado da Bahia⁶⁴, a revisão da Política de Desenvolvimento Urbano da Bahia e a criação do Sistema de Desenvolvimento Urbano nos âmbitos nacional e estadual⁶⁵. Essas são questões expressas de modo recorrente pelos conselhos, sobretudo diante de executivos governamentais fragmentados, pouco conectados e inerciais, o que redundava em sistemas falhos de informações. A construção da memória da política pública é de fundamental importância para a compreensão, avaliação e transformação de sua dinâmica. No que concerne à cooperação entre instâncias executivas, são diversas as representações de órgãos governamentais que se ausentam das reuniões do conselho ou que as frequentam muito parcialmente – embora componham o seu pleno e, ao menos, uma de suas câmaras. Os apelos para que alguns desses órgãos se façam representar nas reuniões são recorrentes, embora, na maioria das vezes, esses apelos não sejam atendidos. Também frequentes são os requerimentos de apresentação de projetos de outros órgãos do estado, os quais, da mesma forma, nem sempre são atendidos.

O **trabalho integrado entre as próprias câmaras do ConCidades/BA** representa também um eixo importante da rotina de trabalho da CT-PGTU. Como reflexão preliminar, percebe-se que algo que demanda especialização também pode se reverter em cooperação. Assim, os grandes movimentos de junho de 2013 tiveram uma consequência direta na reorganização do funcionamento dessa câmara técnica. Se, até julho de 2013, ela operava em conjunto com a Câmara Técnica de Mobilidade (CT-Mobilidade), já em agosto elas passaram a ter autonomia de funcionamento. Isso não significa dizer, no entanto, que seus laços tenham sido fragilizados. Ao contrário, em torno da aguerrida discussão sobre a redução das tarifas dos transportes metropolitanos, que perpassa as reuniões do segundo semestre de 2013, a proposta da Resolução 002, de 27 de setembro de 2013 – que delibera sobre a redução das tarifas dos transportes públicos intermunicipais das regiões metropolitanas do estado

⁶³ Ata ConCidades/BA, 7 nov. 2014, Ata ConCidades/BA, 27 mar. 2015 (Bahia, 2024b).

⁶⁴ Ata ConCidades/BA, 27 set. 2023 (Bahia, 2024b).

⁶⁵ Ata ConCidades/BA, 29 nov. 2023 (Bahia, 2024b).

da Bahia legalmente constituídas –, é elaborada em conjunto pelas duas câmaras⁶⁶. Essa preocupação da CT-PGTU com o necessário trabalho integrado entre as câmaras técnicas também se expressa em proposições como a de uma “transversalidade continuada” entre elas. Essa integração teve início com a disponibilização da “memória comentada” do Fórum Pós-Ocupação, como subsídio para os trabalhos de planejamento territorial.⁶⁷

A questão do **financiamento em sua relação com os territórios** é outro eixo fundamental para a elaboração articulada das políticas urbanas a serem implementadas, a depender dos princípios adotados. A retomada da discussão sobre o Fundo de Desenvolvimento Urbano para os Municípios é uma iniciativa importante, já levantada anteriormente⁶⁸, uma vez que ele poderia possibilitar a dessetorialização dos investimentos⁶⁹ e sua integração territorial. Verifica-se que a ausência dessa integração fragiliza e, às vezes, impede a efetividade de políticas públicas de viés social.

Com sentido bastante diverso, mas também relacionado a financiamento de investimentos, diversas iniciativas trazem para o ConCidades, como um todo, a questão das PPP. Elas podem ser tratadas apenas como repasse de discussão nacional sobre a questão, como informação ou capacitação que destaca aspectos de sua operacionalização, ou ainda como consideração reflexiva⁷⁰.

Por sua vez, as emendas parlamentares, articuladas de modo muito particular aos territórios, constituem outro tema importante do ConCidades/BA, uma vez que a Sedur, além de seu papel nos investimentos e de seu descolamento da política urbana, exerce importante papel de mediação para sua efetivação.⁷¹ A descontinuidade dos financiamentos é outro elemento importante a ser considerado em relação às políticas públicas, visto que muito contribui para a extinção de programas em fase de implementação.⁷²

⁶⁶ Em embate direto com o Executivo estadual e alguns de seus representantes no ConCidades/BA, parte do conselho defendia que a desoneração, de 7,53% dada pelo governo federal, relativa aos custos dos insumos das planilhas tarifárias e das folhas de pagamento das empresas de transporte coletivo, com o objetivo de reduzir as tarifas, fosse repassada para o usuário final, como já vinha acontecendo em outras regiões metropolitanas. Ocorreram intensas discussões que revelaram faces diversas do que está em jogo na operação de um Conselho, como a ampliação dos agentes envolvidos nas discussões; a autonomização da Mobilidade enquanto campo próprio de discussão no âmbito do Conselho; os limites das competências deliberativas do Conselho; a presença de instâncias governamentais que operam fora de seu âmbito; as negociações entre segmentos representados; e, finalmente, a decisão final, por maioria de votos, mas não consensual, da substituição da redação “determinar ao Governo do Estado” por “recomendar ao Governo do Estado”, indicando recuo da proposta original. As atas do ConCidades/BA do segundo semestre de 2013 – 23/07, 23/08, 27/09, 25/10 e 06/12 –, bem como a primeira ata de 2014 – 28/03, são fundamentais para seguir com essa discussão, que não prosseguiu na sequência das reuniões posteriores (Bahia, 2024b).

⁶⁷ Ata ConCidades/BA, 30 mar. 2017 (Bahia, 2024b).

⁶⁸ A Câmara Técnica de Habitação, durante o processo de elaboração da 5ª Conferência Estadual das Cidades, a ser realizar em 2013, também trabalhou essas questões, com grande capacidade de problematizar diferentes aspectos da política urbana. Reafirmou-se a importância da articulação de políticas, programas e ações setoriais, indicando, em termos nacionais, a necessidade da vinculação de recursos orçamentários ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, a ser efetivado via emenda constitucional. A câmara propôs ainda a institucionalização e o fortalecimento de consórcios municipais e interfederativos, além de buscar trazer para o âmbito dos conselhos, de forma dúbia, programas e ações vinculados a PPP - Ata ConCidades/BA, 23 jul. 2013 (Bahia, 2024b).

⁶⁹ Ata ConCidades/BA, 16 maio 2014 (Bahia, 2024b).

⁷⁰ Ata ConCidades/BA, 22 mar. 2013; Ata ConCidades/BA, 27 mar. 2015; Ata ConCidades 20 maio 2016 (Bahia, 2024b).

⁷¹ Ata ConCidades/BA, 01 abr. 2016, Ata ConCidades/BA, 20 maio 2016 (Bahia, 2024b). Esta última ata descreve, de modo bastante interessante, os caminhos que percorrem as emendas parlamentares na Sedur, para sua efetivação, bem como dados sobre elas entre 2007 e 2015.

⁷² Ata ConCidades/BA, 22 jul. 2016 (Bahia, 2024b).

Ainda no que diz respeito ao registro do financiamento e investimentos, uma dimensão fundamental do trabalho do conselho, que tem forte apoio da CT-PGTU, é a do acompanhamento do Plano Plurianual (PPA), instrumento fundamental de programação orçamentária, que exige toda uma preparação técnica dos conselheiros. A avaliação do PPA 2016/2019, por exemplo, com foco nos programas de desenvolvimento urbano, visou elaborar propostas para o PPA 2020/2023. Para isso, a Seplan foi convidada a realizar uma capacitação sobre o ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA⁷³ – na CT-PGTU, em dezembro de 2018. No início de 2019, como produto de um seminário, foi apresentado um conjunto de propostas referentes ao PPA, elaboradas pelo ConCidades/BA e a Sedur, a ser encaminhado para a Seplan. Nesse conjunto, destacavam-se: o fortalecimento do Programa de Assistência Técnica aos Municípios em infraestrutura e gestão urbana; o incentivo aos consórcios públicos para a formação de núcleos funcionais de elaboração de projetos e para promover programas de capacitação em captação de recursos junto a outros entes governamentais, e o apoio à estruturação dos sistemas de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano dos territórios de identidade, com prioridade para os municípios impactados pela implantação de grandes empreendimentos e infraestruturas e para os municípios em áreas de risco e desastres naturais. Além disso, entre as propostas também estavam a elaboração do projeto de lei da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano⁷⁴, a atualização e institucionalização do Estudo da Rede de Cidades do Estado da Bahia e a elaboração do planejamento para o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e da Rede de Cidades⁷⁵.

Da mesma forma, em 2023, buscou-se construir convergências entre a elaboração do PPA e as demandas do ConCidades/BA, que foi instado a contribuir com propostas para a elaboração do plano. A CT-PGTU⁷⁶ apresentou propostas de diferentes dimensões, em geral vinculadas aos territórios de identidade, entre elas, uma para expandir e desconcentrar ações de assistência técnica a entidades, instituições municipais e povos indígenas nos territórios de identidade. Além disso, a câmara também propôs elaborar, executar ou atualizar planos de desenvolvimento para cada território de identidade, assim como planos diretores municipais. Levantou-se ainda o objetivo de construir diretrizes de política urbana para o estado da Bahia, assim como o de oferecer capacitação sobre esse conteúdo, necessário inclusive ao conteúdo programático e demandas das conferências subsequentes. Observa-se que a adoção do território de identidade como unidade de planejamento costuma ser a referência espacial do conselho para a formulação de propostas.

É nesse âmbito da capacitação que se desenha mais um eixo importante de discussão: a **construção específica de repertórios, instrumentos e exigências legais relativos à questão urbana**. Trata-se de um conjunto de conteúdos necessários para dar conta da complexidade

⁷³ Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

⁷⁴ Em 2020, foi assinado o Prodoc, um contrato que possibilitaria a contratação de serviços para a Política de Desenvolvimento Urbano - Ata ConCidades/BA, 31 ago. 2020 (Bahia, 2024b).

⁷⁵ Atas ConCidades/BA, 13 mar. 2018; 9 nov. 2018; 29 mar. 2019 (Bahia, 2024b).

⁷⁶ Ata ConCidades/BA, 14 abr. 2023 (Bahia, 2024b).

envolvida na elaboração da política urbana, seja em termos jurídico-legais, de lógicas de desenvolvimento urbano e de avaliação de políticas, entre outras dimensões envolvidas. Assim, busca-se um processo contínuo de capacitação dos diferentes agentes sociais envolvidos com a produção, a gestão e o usufruto do território, particularmente os conselheiros de diversas instâncias participativas como, por exemplo, aqueles vinculados a territórios de identidade impactados por grandes projetos⁷⁷ ou à elaboração de planos diretores⁷⁸.

A necessidade de **compreensão da própria dinâmica urbana e de suas tendências** é outro ponto de destaque das discussões da câmara. A questão de ruralidades nas cidades e de urbanizações no campo é problematizada nesse âmbito. Esse fenômeno inclui vários traços, como, por exemplo,

[...] expansão desenfreada e sem critérios claros de perímetros urbanos, incorporando espaços rurais e alterando significativamente modos de vida, inclusive de povos e comunidades tradicionais, além de impor ônus à gestão urbana; condomínios e 'loteamentos fechados' irregulares em áreas rurais; práticas agrícolas em áreas urbanas, configurando, em algumas situações, processos especulativos de terras e, em outras, [...] práticas agroecológicas e comunitárias, além da expansão do agronegócio, redefinindo e impactando áreas rurais e urbanas, inclusive territórios tradicionais (Bahia, 2024b).

Tal processo implicou "profundas mudanças nas relações urbano-rurais que sinalizam a necessidade de romper com históricas dicotomias que dificultam olhar para a complexidade envolvida nessas relações" (Bahia, 2024b)⁷⁹.

Outro tema recorrente é a necessidade de articulação de estratégias na administração pública, levando-se em conta o desenvolvimento regional integrado, uma demanda não apenas dos representantes do mundo rural, mas também daqueles que enxergam o enorme impacto dessas populações e territórios na Bahia. Ou seja, o território de identidade teria que ser planejado levando-se em consideração as questões urbanas e rurais de modo articulado⁸⁰.

⁷⁷ Esse trabalho de capacitação técnica nos territórios de identidade seria reiniciado, em 2017, no Litoral Sul, referente ao planejamento integrado dos municípios sob influência do projeto Porto Sul, um investimento de grande porte, mostrando que tais empreendimentos pautam fortemente a ação voltada para os territórios de identidade - Ata ConCidades/BA, 30 mar. 2017 (Bahia, 2024b). Outro exemplo é a capacitação dos representantes desses territórios e dos próprios conselheiros para uso de indicadores, dados e informações relacionados aos índices de desenvolvimento urbano para as caracterizações dos territórios, trabalho desenvolvido por meio de parcerias entre o ConCidades/BA, o IPEA, a SEI e o IAB - Ata ConCidades/BA, 25 maio 2018 (Bahia, 2024b).

⁷⁸ No balanço crítico dos planos diretores urbanos, sobressai a noção de que o atributo 'participação' nem sempre marca presença de maneira efetiva, apesar de ser elemento obrigatório nos planos. A discussão sobre efetividade ou não dos planos diretores é remetida para os territórios, que seriam capazes de garantir a participação da comunidade para que o plano diretor não se torne um instrumento ineficaz e sem efetividade - Ata ConCidades/BA, 28 jul. 2017 (Bahia, 2024b).

⁷⁹ Ata ConCidades/BA, 10 jun. 2022.

⁸⁰ Ata ConCidades/BA, 30 mar. 2017 (Bahia, 2024b).

A Câmara de Planejamento e Gestão Territorial e Urbana também se articula por meio de iniciativas de **mobilização política** acerca de questões locais e nacionais. Entre essas intervenções, a já comentada resolução formulada pela CT-PGTU em conjunto com a CT-Mobilidade, em 2013, acerca da redução das tarifas dos transportes públicos intermunicipais das regiões metropolitanas do estado da Bahia legalmente constituídas, em diálogo direto com um ambíguo Executivo estadual. Em 2018, atenta às mudanças que se avizinhavam com a reviravolta eleitoral vivida pelo país, a CT-PGTU propôs uma resolução (convertida em nota do conselho) afirmando a necessidade e a importância da manutenção do Ministério das Cidades e das instâncias de controle social a ele associadas. Aprovada por unanimidade, a nota do ConCidades/BA foi diretamente encaminhada ao Ministério das Cidades e ao gabinete da Presidência da República⁸¹.

E, em paralelo aos eixos de discussão, cabe também **espaço para comemoração**. Afinal, são 15 anos ininterruptos de aguerrida existência do ConCidades/BA⁸².

À GUIA DE CONCLUSÃO

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) configura-se, no campo da política urbana como um espaço de experimentação política e de memória da atuação governamental e das diferentes interações entre Estado e sociedade. Ademais, constitui-se como instância mediadora entre órgãos públicos e entre estes e os segmentos organizados da sociedade, pautada pelo compromisso de efetivar e expandir um sistema de planejamento que se ancore numa participação social abrangente e informada, sendo referência para uma construção democrática da política urbana de base territorial. Quando não logra interferir na condução das políticas sob responsabilidade da Sedur e de outras políticas territoriais a cargo de outros setores, o ConCidades/BA provoca o debate e expõe as nuances políticas das decisões técnicas.

Permeáveis aos anseios sociais e aos movimentos da pequena e da grande política (Gramsci, 2012), as pautas do conselho representam tanto uma importante atuação em defesa da política pública democrática quanto revelam a disjunção em relação a outras dimensões e escalas de atuação pública na Bahia. A trajetória do conselho é marcada pelo dilema – ou desafio – de conciliar a concepção e a orientação das políticas urbanas, ainda grandemente segmentadas por uma lógica setorial, com a política territorial do estado, que considera o território de identidade como unidade de planejamento. Em busca de construir possibilidades de confluência, o ConCidades/BA inclui, na sua composição, representantes de 13 territórios de identidade.

Também nota-se o esforço do colegiado em cumprir a sua principal finalidade, que seria a de formular e acompanhar a política de desenvolvimento urbano, integradora por princípio e

⁸¹ Ata ConCidades/BA, 9 nov. 2018 (Bahia, 2024b).

⁸² Ata ConCidades/BA, 28 jul. 2023 (Bahia, 2024b).

concepção. Esse esforço atravessa a história do ConCidades/BA, atualmente afetada de maneira intensa pela lógica hegemônica do planejamento por projetos, ou de grandes projetos.

LO olhar lançado para a *práxis* desse conselho não pode deixar de reconhecer a sua importância e força política. Trata-se de um dos poucos órgãos colegiados de política urbana que sobreviveram à recente extinção do Ministério das Cidades e à consequente desmobilização do Conselho Nacional das Cidades. Apesar das adversidades, o ConCidades/BA continuou exercendo o seu papel, mesmo com as limitações em razão da profunda crise política e sanitária vivenciada pelo país durante a pandemia da covid-19. Nesse contexto, as enormes repercussões, em espaços subnacionais, foram refletidas no desalinhamento, na escassez de recursos e na retração das ações do Estado. No percurso surtido pelas atas, verificam-se as trajetórias das políticas urbanas: os caminhos de acertos e desacertos, de avanços e retrocessos, de idas e vindas ou sem vindas, sempre com muitos aprendizados advindos da experiência coletiva e do exercício democrático.

Por meio deste texto, portanto, buscou-se compartilhar as possibilidades de reflexão advindas das atas do ConCidades/BA, que expressam a relação desse órgão colegiado com o seu próprio exercício e ante outras escalas da política. São interpretações preliminares, muito mais próximas de um exercício de sistematização reflexiva acerca dessa fonte tão importante do que de um discurso acabado sobre ela. Estas experimentações apontam, entretanto, para possibilidades de entendimento e de avanço do conhecimento – sob os mais diversos recortes – sobre a relação entre planejamento territorial e a construção democrática da política urbana na Bahia.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O 'estudo dos eixos' como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

ALTSHULER, Alan A.; LUBEROFF, David E. *Mega-projects: the changing politics of urban public investment*. Washington: The Brookings Institution, 2003.

ALVES Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/5525776c88b67.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

AZEVEDO, Paulo O. Envolvente da baía versus ponte. *Blog Jeito baiano*, [s. l.], 09 mar. 2010. Disponível em: <https://jeitobaiano.wordpress.com/2010/03/09/envolvente-da-baia-versus-ponte/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

AZEVEDO, Paulo O. Itaparica e Recôncavo já!. *A Tarde*, Salvador, 31 mar. 2013. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=109>. Acesso em: 28 ago. 2024.

AZEVEDO, Paulo O. Os sete pilares claudicantes da ponte Salvador-Itaparica. *Blog da Feira*, Feira de Santana, 12 fev. 2017. Disponível em: https://blogdafeira.com.br/home/2017/02/12/os-sete-pilares-claudicantes-da-ponte-salvador-itaparica-por-paulo-ormindo/#google_vignette. Acesso em: 23 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 9.402, de 25 de abril de 2005. Aprova o regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Sedur. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 abr. 2005. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-9402-2005-bahia-aprova-o-regimento-da-secretaria-de-desenvolvimento-urbano-sedur>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 10.949, de 06 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades-BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 mar. 2008a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5Y0ZBWmRWRWFRWGVNjMyMUpVdGhadw/view?resourcekey=0-ZOQPsmN98Hexzt9c8y6JZg>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 12.021, de 23 de março de 2010. Aprova o Regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 24 mar. 2010. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/7772/14>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 16.792, de 17 de junho de 2016. Institui a Agenda Territorial da Bahia - AG-TER e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 18 jun. 2016. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-16792-2016-bahia-institui-a-agenda-territorial-da-bahia-ag-ter-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 22.865, de 10 de junho de 2024. Dispõe sobre a relação dos projetos inseridos no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado*: seção 1, ano 108, n. 23.928, p. 3-5, Salvador, 11 jun. 2024a.

BAHIA. *Desenvolvimento urbano dos municípios da área de impacto direto do Sistema Viário Oeste*. São Paulo: Instituto Polis, 2017a. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Caderno-06-02-17-web.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BAHIA. Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades-BA e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5T2xjMXdiR0RBNmM/view?resourcekey=0-lmPcLawRYOsvhb9URQrWgA>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008. Inslns L, 2001, 2008, 2012)itaçmtitui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 maio 2008b. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Lei11041_98.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 2 dez. 2008c. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-11172-2008-bahia-institui-principios-e-diretrizes-da-politica-estadual-de-saneamento-basico-disciplina-o-convenio-de-cooperacao-entre-entes-federados-para-autorizar-a-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-basico-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009. Reorganiza a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Sedur, altera a finalidade da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia Conder e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 21 jan. 2009. Disponível em: https://www.conder.ba.gov.br/sites/default/files/documentos/2018-08/Lei_N%C2%BA_11361_de_2009_Reorganiza_SEDUR_e_altera_finalidade_CONDER%20%281%29_0.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - Codeters. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Relatório síntese do PLANEHAB*: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária do Estado da Bahia 2010/2013. Salvador: Sedur, 2015. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/RelatorioSintesePLANEHAB20102013.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Atas*. Disponível em: <http://concidadesba.blogspot.com/p/atas.html>. Acesso em: 15 jul. 2024b.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *6ª Conferência Estadual das Cidades*: a função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. Salvador: Sedur, 2016b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4ol5U3VwRmRZSUZRRDg/view?resourcekey=0-NOCZKL9Y99ikNOXi2yTOMQ>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 09, de 29 de setembro de 2017. Dispõe sobre recomendação de cautela ao Inema quanto à emissão de Licença Prévia ao Aterro Sanitário de Simões Filho, empreendimento da empresa Naturalle Tratamento de Resíduos, bem como recomendação de reconsideração da concessão da Licença Unificada concedida pela Prefeitura de Simões Filho, para o empreendimento. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 nov. 2017b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1C7UAvv12vZDSVbmdo_APfSx6U-ttITQ/view. Acesso em: 10 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 001, de 08 de abril de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, ConCidades-BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. *Diário Oficial do Estado*: seção 1, Salvador, ano 92, n. 19.671, p. 10-15, 9 abr. 2008d. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8803>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução Normativa nº 002, de 22 de julho de 2020. Prorroga o atual mandato do ConCidades-BA e convoca um novo calendário para a 7ª Conferência Estadual das Cidades do Estado da Bahia, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 31 jul. 2020a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1TCTs2BQ7137_5RCydApOBN8EIB5umYFX/view. Acesso em: 14 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução Normativa nº 003, de 16 de dezembro de 2020. Por imposição da pandemia da Covid-19, prorroga o atual mandato do ConCidades-BA e convoca um novo calendário para a 7ª Conferência Estadual das Cidades do Estado da Bahia, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 18 dez. 2020b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1GyOQsH4h60dfakW52JfoYuOjWoYu-Z0J/view>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução Normativa nº 01/ 2022. Por imposição da tragédia provocada pelas fortes chuvas que atingiram inúmeros municípios baianos, além das novas variantes da Covid-19 e Influenza, prorroga o atual mandato do ConCidades-BA e convoca um novo calendário para a 7ª Conferência Estadual das Cidades do Estado da Bahia, e dá outras providências, em substituição à Resolução nº 001, de 23 abril de 2021. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Cx5T6a6IQ0kSM0Ou1h6mUYTnPHWgIT0J/view>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Política Territorial*. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/>. Acesso em: 20 jul. 2024c.

BAMIN anuncia consórcio que irá executar obras de trecho da FIOL. *Revista Mineração & Sustentabilidade*, Betim, 05 abr. 2023. Disponível em: <https://revistamineracao.com.br/2023/04/05/bamin-anuncia-consorcio-que-ira-executar-obras-de-trecho-da-fiol/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BAPTISTA, Clarice. A intervenção planejada do estado: uma interpretação do caso baiano. *Revista Planejamento*, Salvador, v. 7, n. 1, jan./mar. 1979.

BONFIM, Lula; DIAS, Eduardo. Custo da Ponte Salvador-Itaparica foi elevado de R\$ 6 bi para R\$ 13 bi.

A *TARDE*, Salvador, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://atarde.com.br/politica/bahia/custo-da-ponte-salvador-itaparica-foi-elevado-de-r-6-bi-para-r-13-bi-1239591>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e campo do poder. In: BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jul. 2003. Disponível em: https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4793.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.081, de 24 de maio de 2022. Autoriza a incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A. pela Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11081.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. *Governo assina o contrato de concessão da FIOL I que garante R\$ 3,3 bilhões de investimentos*. Brasília, 14 fev. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/noticias-1/governo-assina-o-contrato-de-concessao-da-fiol-i-que-garante-r-3-3-bilhoes-em-investimentos>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Linha do tempo – PNDR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/linha-do-tempo-pndr>. Acesso em: 29 ago. 2024.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de Nação. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

CRUXÊN, Isadora Araújo *et al.* *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7632/1/RP_Consehos_2013.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

ELIAS, Norbert. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2008.

FERNANDES, Ana. Ação corporativa na cidade: privando o planejamento do público?. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

FIORI, Tomás Pinheiro. Economia e Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FORNARI, Mara. O que a Bahia tem de diferente?. *Brasil Mineral*, São Paulo, ano 37, n. 412, p. 32-40, ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasilmineral.com.br/noticias/o-que-a-bahia-tem-de-diferente>. Acesso em: 4 ago. 2024.

FREITAS, Weder David de. O planejamento regional brasileiro no fim século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista Territorial*, Goiás, v. 1, n. 1, p. 47-72, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/territorial/article/view/1142>. Acesso em: 25 jul. 2024.

GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira; BRANDÃO, Carlos Antonio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta 'Eixos nacionais de integração e desenvolvimento'. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

GARCIA, Ana Saggiaro. Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia: arranjos institucionais, atores e impactos. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 22, p. 149-174, abr. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/240/208>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GONÇALVES, Maria Flora. Introdução. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Antes da ponte para Itaparica. *A Tarde*, Salvador, 23 mar. 2010.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de et al. (org.). *Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 153-202.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; SOUZA, J. L. *Proposta de Via Cênica, apresentada pela Enpro Engenharia e Projetos Ltda à CONDER/BA*. Salvador: [s. n.], 2003.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v. 3.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. Trajetória da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR): fases e problemáticas para a sua implementação no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 19, n. 3, p. 755-781, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/7162/1371/17072>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INFRA S/A. *Ferrovias de Integração Oeste-Leste (FIOL)*: trechos. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Catálogo de políticas públicas*. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. *Uma estratégia chamada "Planejamento Estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENEZES, Diego. *Capacidade deliberativa e articulação política dos conselhos gestores: um estudo sobre o Conselho Estadual das Cidades da Bahia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7450/1/Desenvolvimento%20regional%20no%20Brasil_pol%c3%adicas_estrat%c3%a9gias%20e%20perspectivas.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017b.

PEDRÃO, Fernando. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

PEDRÃO, Fernando. Urbanização e internacionalidade no Brasil contemporâneo. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; PESSOTI, Gustavo Casseb (org.). *A questão urbana na Bahia*. Salvador: SEI, 2015. p. 13-29. (Série estudos e pesquisas, 100).

PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia et al. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Santa Maria: Escritos Editora, 2018. p. 89-114. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/588679/7/ID588679.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

PORTO, Edgard. Do Nordeste aos caminhos do Sudeste brasileiro. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

PORTO, Edgard. Perspectivas sobre a logística e transporte na Bahia e Brasil. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 206, p. 33-43, jan./jun. 2024.

PORTO, Edgard; GÓES, Thiago. Projetos de infraestrutura e a integração do Nordeste brasileiro aos fluxos de comércio do continente sul-americano: a máscara e a face. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, 13.; WORKSHOP DE EDITORES, 6., 2014, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2014.

PORTUGAL, Vincius; MOREIRA, Cássio. Jerônimo abre o jogo sobre contrato da ponte Salvador-Itaparica. *A TARDE*, Salvador, 24 ago. 2024. Disponível em: <https://atarde.com.br/politica/jeronimo-abre-o-jogo-sobre-contrato-da-ponte-salvador-itaparica-1283934>. Acesso em: 20 ago. 2024.

RADAR PPP. *Sistema Viário do Oeste – Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (Bahia)*. [S. l.], 12 nov. 2020. Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/sistema-viario-do-oeste-ponte-salvador-ilha-de-itaparica-bahia/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *SEI Colab*: Projeto Logística de Transportes: Painel infraestrutura física. Disponível em: <https://logistica.estudoscolaborativos.sei.ba.gov.br/?p=185>. Acesso em: 14 jul. 2024.

SERPA, Angelo. Territórios de identidade na Bahia: regionalização institucional e políticas de desenvolvimento cultural e territorial. In: SERPA, Angelo (ed.). *Territórios da Bahia: regionalização, cultura e identidade*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 19-37. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788523220129.0002>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 67, n. 3, p. 351-376, jul./set. 2016. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/673/766>. Acesso em: 2 ago. 2024.

TATAGIBA, Luciana. *Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa*. Disponível em: https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2009-artigo-tatagiba_luciana.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

TEIXEIRA, Francisco L. C.; SOUSA, Silvio V. A. Infraestrutura e desenvolvimento: o que se pode esperar da ponte Salvador-Itaparica? Bahia-Brasil. *Revista Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 601-620, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792018000300011>. Acesso em: 15 ago. 2024.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y e imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Santiago, n. 66, 2009. Disponível em: http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/attach/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

UCHÔA, Victor. *Porto Sul na Bahia avança sobre áreas de nascente e pesca artesanal*. São Paulo, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/12/22/porto-sul-na-bahia-avanca-sobre-areas-de-nascentes-e-pesca-artesanal.htm>. Acesso em: 16 ago. 2024.

VAINER, Carlos Bernardo. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: MARGULIS, Sergio. *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Brasília: IPEA, 1990. cap. 8, p. 179-211. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12065/1/Cap8_grandes_projetos_e_organizacao_territorial.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos Bernardo; MARICARO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VIVEIROS, Liana. *Cidades estrategicamente planejadas no Brasil*: Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora e Nova Iguaçu. 2005. 275 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: UM OLHAR SOBRE OS CONSELHOS

MAYARA MYCHELLA SENA ARAÚJO¹

Ao ser convidada para escrever sobre o tema *Cidades e participação social: uma visão dos últimos 15 anos* para compor o livro *Políticas públicas, representação democrática e participação social*, da Série Estudos e Pesquisas (SEP) fiquei me perguntando como dar conta dessa atribuição, ante uma miríade de possibilidades.

Foi assim que pensei: ao escrevermos um texto, há um desejo imanente de que ele alcance um público amplo de leitores e leitoras, de que fique perfeito e finalizado, para que possamos dar respostas ao que nos propomos realizar e, por que não, ao convite recebido. Entretanto, assim como é a casa de muitos brasileiros e brasileiras que não possuem a opção de fingirem que seus mundos estão prontos, esperamos que esta resposta – fazendo alusão a uma expressão antidesejo colonial, a ‘gambiarra’, comum nessas casas – não tenha fios soltos, tijolos ou reboco à mostra. Por conseguinte, desejamos não apresentar sinais de que a escrita surgiu de uma série de movimentos que, sabemos, derivou de várias gambiarras.

Contudo, contrariando nossas expectativas, este texto acabará por revelar essas gambiarras do contexto inacabado que é o Brasil, no que tange aos processos participativos para a construção de políticas públicas urbanas. Ao fazê-lo à luz do que estabelece o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, pretendemos mostrar como esses arranjos têm utilizado o amplo ‘cardápio’ de instrumentos jurídicos, urbanísticos, financeiros, tributários e de gestão democrática da cidade presentes no referido Estatuto (Brasil, 2001).

Apesar de o objetivo desses instrumentos ser contribuir para uma melhor redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, promovendo a recuperação da mais valia urbana e, assim, reduzindo os problemas vividos nas cidades brasileiras, o que temos observado, ao longo de mais de 20 anos de sua edição e publicação, é que, a despeito dos objetivos, esses instrumentos têm sido alvo de uma “[...] apropriação crescente e seletiva [...] pelas forças de mercado imobiliário e financeiro – proprietários, promotores imobiliários e investidores diversos [...]” (Fernandes, 2021, p. 12). Assim, “[...] os processos participativos têm se dado de forma teatral, buscando tão somente atender formalmente à determinação de participação social, mas sem que a mesma ocorra de forma efetiva” (Costa, 2021, p. 33).

¹ Doutora em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Adjunta II e colaboradora na Faculdade de Arquitetura e no Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFBA. <https://orcid.org/0000-0003-2782-5670>. mmaraujo1@ufba.br

Nesse sentido, embora a Lei Federal nº 10.257/2001 seja fruto de um longo processo de luta e discussão, nas últimas décadas as críticas em torno do Estatuto da Cidade se acentuaram, principalmente pela ampliação das disputas quanto à sua interpretação e apropriação entre juristas, urbanistas e atores diversos. A “[...] visão generalizada é de inefetividade dos instrumentos para materializar os princípios de política urbana” (Fernandes, 2021, p. 12).

No que tange aos instrumentos de gestão democrática das cidades, o momento é para refletirmos e “[...] encararmos as fragilidades que o sonho da participação popular em espaços institucionais construiu na lógica dos planejamentos urbanos e territoriais, como forma de avançarmos para práticas menos legitimantes [sic.] e mais democráticas” (Souza, 2021, p. 37).

Apesar de não restarem dúvidas de que é urgente a necessidade de uma análise acurada das gambiarras/arranjos e distorções na aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, neste texto buscaremos nos deter apenas nos processos participativos, especialmente aqueles relacionados aos conselhos de políticas públicas. De antemão, é oportuno dizer que esses colegiados têm a finalidade de promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, a gestão ou o controle de políticas públicas (Alencar *et al.*, 2013).

Ressalte-se que este texto não é fruto de uma pesquisa em andamento, mas sim de um trabalho independente que tenta abordar as urgências sociais que as cidades contemporâneas apresentam. Por isso, não nos sentimos aprisionados ao rígido formato acadêmico, pois este trabalho é o resultado de uma série de movimentos e gambiarras que, num país como o Brasil, se tornam condição básica de sobrevivência.

Por refletir, sublinhar e resgatar essas possibilidades de interpretação e leitura, o texto está estruturado nesta introdução e em mais duas sessões, além das considerações adicionais. A primeira sessão trata de uma breve releitura dos processos participativos antes e após o Estatuto da Cidade. A segunda sessão aborda conceitualmente os conselhos, que ganharam força no Brasil após a Constituição Federal de 1988. Juntamente com as conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias e instrumentos de gestão democrática da cidade constantes no referido Estatuto, os conselhos se destacaram, estando “[...] diretamente ligados a órgãos do poder Executivo, [...] instituições híbridas, que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo” (Alencar *et al.*, 2013, p. 214).

Metodologicamente, o texto é uma reconstrução crítico-reflexiva quanto aos instrumentos de gestão democrática da cidade, com ênfase nos conselhos. Justifica-se por propor reflexões quanto aos processos participativos de tomada de decisão, considerando o Estatuto da Cidade como marco legal que destacou a participação popular como condição para alterar o padrão clientelista e excludente das políticas urbanas e promover uma nova forma de pensar e produzir as cidades (Santos, 2011). Ao contemplar essa inversão de prioridades, considerava-se que a participação em formatos diversos – incluindo os Conselhos, como uma maneira de incorporar as demandas das classes populares e a reversão de processos de desigualdades – de

apropriação privada da expansão físico-territorial da cidade e de especulação imobiliária – seriam alcançados pelo sentido de transformação e colaboração dessas classes nos processos de elaboração das políticas públicas urbanas.

Mas, será que isso ocorreu?

PROCESSOS PARTICIPATIVOS: UM POUCO DO ANTES E DO PÓS ESTATUTO DA CIDADE

Não é a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que os processos de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas passam a privilegiar a participação popular em seus fóruns de debates (Brasil, 2001). Esses processos participativos existem desde antes da independência do Brasil, com as várias revoltas e revoluções, muitas delas lideradas pelos povos então escravizados em busca de suas liberdades. No entanto, não vamos aqui retroceder tanto no tempo, embora seja salutar sublinhar as revoltas dos Búzios (em 1798), dos Malês (em 1835) e da Sabinada (em 1838), entre outras, como importantes arenas de construção de ideários políticos e, por conseguinte, de participação popular.

Albuquerque (2004) aponta que, mesmo o Brasil sendo um país no qual se constituiu uma tradição autoritária e excludente de governar, sempre houve participação popular, ainda que fora dos espaços institucionalizados e de participação direta, tendo os movimentos de luta e resistência, em busca de melhorias para um determinado grupo, como as principais formas de manifestação dessa participação.

Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e observar os diferentes tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelo chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia e conta a vacina antivariólica, pelas mobilizações de inquilinos e tantas outras (Albuquerque, 2004, p. 16).

Para a autora, as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular que se diferenciam pelas pautas reivindicadas, pelas formas possíveis de ação, definidas pelos usos e costumes de cada contexto histórico, pela experiência política dos envolvidos, bem como pelo maior ou menor nível de abertura dos governantes ao diálogo e à negociação (Albuquerque, 2004). Sob essa perspectiva, os movimentos sociais, nos moldes que conhecemos atualmente, surgem posteriormente e ganham notoriedade entre as décadas de 1930 e 1960, quando se estabelecem como organização social autônoma e assumem o protagonismo dos processos participativos.

Conseqüentemente, os movimentos sociais dão origem a outras formas de organização, a exemplo dos conselhos, fóruns, redes de articulação etc., a partir dos quais se percebe a importância da participação como necessária para a democratização da gestão pública. Assim, no primeiro momento, suas práticas coletivas voltadas para a reivindicação de bens e direitos sociais e políticos negados até então pelo regime político vigente, se expressam como espaço público não estatal. Gohn (2013) observa que é daí que a noção de autonomia dessas organizações emerge como um de seus principais eixos articuladores, já que se organizam de forma independente do Estado, fortalecendo o discurso estratégico dos movimentos sociais quanto à democracia direta e participativa.

Apesar disso, tomamos como referência para discutir participação popular e seus germes para a construção de políticas urbanas a luta pela Reforma Urbana iniciada na década de 1960. A abertura lenta e gradual dos temas dessa reforma, entre 1970 e 1980, culminou em 1985 na criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. É esse movimento de luta democrática para a construção de cidades mais justas e menos desiguais que consideraremos como antecedentes, visto que trazem em seu bojo os processos participativos que se consolidaram, desempenhando papel fundamental na formulação de políticas públicas e tomadas de decisão no âmbito do urbano.

Afinal, foi no processo da Constituinte de 1988 que o MNRU conseguiu articular, de forma mais ampla, a participação popular em todo o Brasil. Esse grupo heterogêneo² de representação emergiu como fruto desse momento, resultando no fortalecimento de diversos movimentos populares e entidades sociais. Esse contexto levou à redemocratização do país e à Constituição Federal de 1988, reconhecida como amplamente progressista e democrática – não somente por seu enfoque na democracia representativa, mas, em especial, pelo fortalecimento da democracia direta.

Em que pese o contexto do final do século XX, caracterizado como de forte participação popular, ele também refletiu a contradição com a era do capital, marcada pelo avanço do neoliberalismo no país. Por conseguinte, reverberou a assertiva de Brandão (2007 *apud* Souza, 2021, p. 38) ao afirmar que: “construímos talvez a mais veloz máquina capitalista de crescimento e constituímos a mais desigual estrutura social e, provavelmente, a mais eficiente máquina de exclusão social do planeta”.

Assim, esse contexto da reforma urbana, além de se consolidar a partir da articulação e unificação dos movimentos populares e entidades sociais, por meio de uma plataforma urbana que ultrapassaria as questões locais e abrangeria as nacionais, ele também reforçou a crítica à

² A Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (Famerj), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia etc. (Saule Júnior; Uzzo, 2015).

desigualdade espacial e às fronteiras porosas da cidade dual³. Conseqüentemente, o direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social, tornou-se a formulação de proposta mais avançada em um nível jurídico-legal no país (Saule Júnior; Uzzo, 2015).

Essa proposta está prevista no capítulo da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, e se refletiu 13 anos depois, na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que, como sabemos, é resultado desse longo processo de luta e discussão e regulamenta as diretrizes gerais da política urbana brasileira, os instrumentos de gestão democrática da cidade, propondo-se a reduzir as desigualdades sociais a partir do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Brasil, 1988, 2001).

De acordo com Santos (2011), apesar de a institucionalização dessas diretrizes, mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade já ser adotada como princípio fundamental para a redemocratização da sociedade brasileira desde a Constituição Federal de 1988, é com a descentralização das políticas públicas resultantes desse processo, aliada à ampliação das possibilidades de participação, que se efetivam as condições para o modelo brasileiro de democracia, que combina democracia representativa com direta.

Para o autor, essa concepção tem como base a compreensão de que a descentralização de atribuições referentes à gestão das políticas públicas facilita a participação e o exercício da cidadania, tendo em vista a proximidade da sociedade com as instâncias de poder – por meio, por exemplo, dos movimentos populares e entidades sociais (Santos, 2011).

Embora a Constituição de 1988 já apresentasse esses mecanismos para ampliar os processos participativos, Souza (2021) aponta que essa orientação constitucional para o exercício da participação não era suficiente. Foi a partir do Estatuto da Cidade que essas diretrizes quanto à participação ganharam objetividade. Como observa Santos (2011), é nele que estão descritos os diversos mecanismos e instrumentos de participação, cuja implementação e efetivação são detalhados e complementados por outros canais, a exemplo do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática “[...] deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Santos, 2011, p. 256). Além disso, prevê em seu Capítulo IV, art. 43, os instrumentos básicos para a efetivação da gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana, nos três níveis (federal, estadual e municipal); a realização de

³ Essa dicotomia paradoxal é traduzida pela dita cidade “formal” ou “legal”, onde há os padrões detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras; coexistindo com a cidade “informal” ou “ilegal”, onde a contravenção é a regra, e essa em conjunto com os instrumentos e ações nascidas espontaneamente da sociedade, particularmente do que chamamos territórios populares, e sem a participação do Estado, caracterizam a gigantesca parcela do solo urbano das cidades brasileiras (Maricato, 2003).

debates, audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, sendo que essas últimas devem ocorrer também nos três níveis; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

No entanto, passados 20 anos de sua aprovação, o que constatamos e o que vários estudos apontam é que os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade não alcançaram os objetivos esperados, ou por não terem sido aplicados ou pela sua aplicação de forma distorcida (Alfonsin; Ferreira, 2021; Fernandes, 2021). O que, nas palavras de Costa (2021, p. 35), resultou no “[...] incremento da apropriação privada dos bônus do processo de urbanização, bem como o incremento da apropriação coletiva dos seus ônus”.

No caso dos processos participativos pós-Estatuto da Cidade, embora tenham fortalecido a democracia direta e estimulado a disputa e a partilha do poder, com a inserção de movimentos populares e entidades sociais nos processos de planejamento – de onde eram excluídos – esses mecanismos de participação em geral exigem uma tomada de decisões com alta densidade de formulação e articulação política, o que nem sempre é atendido por essas representações.

De acordo com Souza (2021), ainda que essa participação acabe por reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos são colocados para a sua atuação. Para o autor, isso se soma “[...] ao sistema de opressão que estrutura a sociedade brasileira, impedindo não só uma efetiva participação coletiva, mas, em especial, legitimando processos de reprodução da desigualdade com uma narrativa de construção democrática e até mesmo popular” (Souza, 2021, p. 38).

Nesse sentido, mesmo com os instrumentos básicos que garantem a gestão democrática da cidade constantes no Estatuto da Cidade, há ainda a necessidade de assegurar a influência e a densidade da participação popular – não só representada pelos movimentos e entidades, mas sobretudo quanto ao modo como nossas cidades são feitas e refeitas. É necessário, portanto, um esforço para a desconstrução de certas consolidações, o que pressupõe dar respostas a essa falta de densidade e influência participativa que, por vezes, os movimentos sociais têm na construção das cidades. Mas como fazê-lo de maneira radical e fundamental?

Por exemplo, os processos de elaboração ou revisão de planos diretores, projetos urbanos, programas de desenvolvimento territorial urbano e outros devem ocorrer de maneira obrigatoriamente participativa, com a garantia das condições necessárias para que os diversos atores da sociedade possam disputar as prioridades e as formas de regimentos a serem definidas. Na prática, o que se observa é que esses processos participativos, na maioria das vezes, são teatralizados e *pro forma* (Costa, 2021; Negreiros, 2021).

Então, qual seria essa maneira radical e fundamental de realizar os processos de participação? Primeiramente, entendemos que esses processos não devem ser limitados tão somente à escuta, e devem considerar as tradições e especificidades locais. Estudos devem ser realizados com a participação da população durante sua elaboração, especialmente quando se tratar de territórios vulneráveis. Que se protejam e resguardem identidades; que os zoneamentos

incorporem comunidades tradicionais; que se retratem as realidades das cidades em vez de idealizações; e que se observe se os zoneamentos propostos contemplam toda a cidade e se regulam de forma adequada, no lugar de especular (Negreiros, 2021).

Além disso, nos soa como fundamental, ficarmos atentos à superação de obstáculos ligados à falta ou precário acesso à informação, a maneira como essas são publicizadas, a sua clareza, bem como, agora com as redes sociais e as plataformas virtuais, como o poder de influência advindo dessas podem (ou não) priorizar decisões de proteção de grupos vulneráveis (contra majoritários), garantindo o fortalecimento da democracia. Ou, simplesmente, serem usadas para o não diálogo com os movimentos e entidades envolvidos, trazendo apenas os interesses das Instituições, como forma estratégica de perpetuação de um modelo de produção de cidades, que interrompe uma narrativa e legitima a violação da ordem urbana (Souza, 2021).

O Estatuto da Cidade legitima a participação popular no contexto das cidades brasileiras para a implantação de políticas públicas, no entanto, as relações entre o poder econômico e o Estado valem-se desse mecanismo para legitimar um modelo de formação de cidades para o mercado. Mantém-se a ‘ilusão’ de que essa participação seja um instrumento transformador enquanto, nos espaços de decisão, ainda é priorizado o discurso da técnica sobre outros conhecimentos para a construção coletiva das cidades (Souza, 2021).

Dessa maneira, o que temos é o que Souza (2021) define como um consenso fictício, que consolida uma disputa entre duas visões distintas de cidade, uma como bem comum e outra como negócio, sendo que esta apoia-se na radicalização do neoliberalismo. Embora sejam estabelecidos alguns canais de diálogo – os chamados de processos participativos – que representam “[...] a ampliação do debate público [...], para além do permitido pelos espaços institucionais [...], na prática reproduzem a concepção tutelada e burocrática da participação e falseiam a inclusão de determinados segmentos sociais, notadamente os populares” (Ataíde, 2021, p. 46).

Como sinaliza Costa (2021), ainda que prevaleça uma visão financeirizada da cidade, numa conjuntura nacional marcada por ataques à democracia, desmonte do Estado, desregulação de políticas públicas e deslegitimação dos processos participativos, não podemos seguir perpetuando as colonialidades de poder na produção das cidades. Embora reconheçamos a existência dessas relações de sistema-mundo colonial/moderno, no qual os sujeitos socialmente oprimidos são continuamente estimulados a pensar e a assumir a posição dos dominantes (Grosfoguel, 2009, p. 387), devemos seguir na luta por um planejamento urbano democrático, fundado na justiça espacial e socioambiental, e no respeito à diferença e à igualdade de direitos.

OS CONSELHOS: BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL

Nesta seção, propomos uma retomada da perspectiva epistêmica – reflexão que explora o conhecimento e suas relações entre o sujeito e o objeto – no contexto dos conselhos.

A intenção é trazer uma contribuição para o debate, uma vez que há um projeto global neoliberal que traz profundas consequências à reestruturação do Estado e da economia, consequentemente da cidade e do urbano, que além de impactar a cultura política, deslegitima as especificidades nacionais/locais e contribui de forma perversa para construção de um projeto político não democratizante e não participativo (Dagnino, 2004). O que se reflete num cenário de luta pela retomada do sentido da democracia na sociedade brasileira, por conseguinte, a necessidade de ressignificação do papel dos movimentos e entidades sociais – e por que não dizer dos conselhos – no processo de construção democrática de políticas públicas, em especial, as urbanas.

Assim, se entendemos que, nos últimos oito anos, houve um deslocamento do sentido do que é democracia, temos também que mencionar que junto a isso ocorreu uma despolitização e fragmentação dos espaços públicos de participação da sociedade nos processos de discussão e de tomada de decisão, relacionados com as políticas públicas como um todo, e as urbanas, em particular.

Por isso, conforme discutido na seção anterior, é importante compreendermos como se consagrou o princípio da participação da sociedade civil nas ações de planejamento urbano. Embora essa participação anteceda, em natureza e intensidade, aos processos desencadeados a partir da Constituição Federal, ela foi formalmente contemplada por esse marco legal. Esse protagonismo, como vimos, ganhou destaque com os embates de interesses dos distintos agentes sociais produtores do espaço e dos conflitos territoriais nos processos de tomada de decisão (Dagnino, 2004). Além disso, ganhou visibilidade com o Estatuto da Cidade, em 2001, e a consolidação dos conselhos no mesmo período.

Assim, o ideário participativo que marcou o processo de transição do regime militar para o democrático no país tem a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade como dispositivos marcantes para o sistema de política urbana no Brasil. Como trazem Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), os conselhos de política pública como espaços institucionais de participação, tendo em vista a novidade que representaram e a magnitude que adquiriram na democracia brasileira, ganharam importância, notoriedade e capilaridade como modelo participativo em todo o território nacional nos anos 2000. A ampliação e diversificação desses canais de participação – juntamente com as comissões, conferências, audiências públicas e ouvidorias – contribuíram para criação das condições de fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado (Cruxên *et al.*, 2004).

Mas o que são os conselhos? Qual o seu papel na elaboração das políticas públicas urbanas? Como são constituídos? Qual sua efetividade? É o que tentaremos responder a seguir.

Como sinaliza Tatagiba (2005, p. 209), do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática, os conselhos representam “[...] a institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”. Ou seja, representam a construção de espaços públicos

compartilhados, preconizados como instituições híbridas⁴, e como instâncias colegiadas relevantes na formulação das políticas públicas (Oliveira *et al.*, 2021).

Portanto, sua finalidade é permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (Cruxên *et al.*, 2013). Relacionam-se a um projeto político cujo conjunto de interesses, crenças e representações orienta a ação dos diferentes sujeitos/atores sociais na estruturação de uma agenda política, dependendo, conseqüentemente, do projeto político hegemônico vigente (Oliveira *et al.*, 2021).

No Brasil, os conselhos constituem-se como uma das principais experiências de democracia participativa. “Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas [...], representam uma conquista inegável [...] da construção de uma institucionalidade democrática [...]” (Tatagiba, 2005, p. 209). Os conselhos de políticas públicas se consolidaram tanto “como parte da arquitetura institucional do Estado brasileiro” quanto no campo acadêmico, especialmente nas ciências sociais, em que a participação ganha reconhecimento como área de estudo relevante no debate sobre a democracia (Tatagiba, 2005).

Apesar dos deslocamentos e inflexões de sentido relativos às noções de sociedade civil, participação e cidadania, compreensões centrais para romper com as políticas clientelistas vigentes até então, os conselhos de políticas públicas – como expressão dessas noções – trouxeram como aspectos inovadores sua composição paritária (estado e sociedade civil), a eleição de seus integrantes mediante instâncias próprias de deliberação, e a publicização das discussões e decisões (Oliveira *et al.*, 2021).

Nesse sentido, os percursos percorridos pelas diferentes áreas das políticas em direção à formalização da participação implicaram uma variedade muito grande de espaços de representação e participação (Cruxên *et al.*, 2013). No caso dos conselhos, são espaços permanentes cujas reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos. São instituídos por leis específicas, têm caráter consultivo e/ou deliberativo, e são essenciais no processo de reestruturação das políticas, sendo legitimados pelos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa (Oliveira *et al.*, 2021; Tatagiba, 2005).

Cruxên *et al.* (2013) indicam que os primeiros conselhos foram criados a partir da regulamentação das políticas previstas constitucionalmente, a exemplo dos conselhos de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Mais tarde, num segundo momento, outros conselhos foram criados para suprir as demandas por participação em áreas para as quais ainda não existiam sistemas nem institucionalidades específicas, como no caso da segurança pública.

⁴ Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área da política (IPEA, 2013).

Todavia, esse processo de criação de conselhos, ao longo dos anos, não foi acompanhado de um esforço para entender as dinâmicas dessas instâncias. Embora sejam diversas as experiências acumuladas a partir de suas atuações, a maioria dos estudos existentes está centrada nos espaços participativos locais e nem sempre pode ser utilizada para entender as instâncias nacionais (e vice-versa). Além disso, inicialmente, as pesquisas relacionadas aos conselhos nacionais – nas áreas de saúde e assistência social, posteriormente ampliadas para as áreas de política urbana, direitos humanos, segurança alimentar, cultura e outras – são estudos de caso que, mesmo baseados em análises mais profundas e detalhadas, não permitem uma visão ampla e conjunta desses espaços (Cruxên *et al.*, 2013; Oliveira *et al.*, 2021).

E quanto aos conselhos de política pública urbana?

No Brasil, como já discutimos ao longo deste texto, a constituição dos espaços públicos de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas urbanas está expressa, especialmente na Constituição de 1988, mas não somente nela, tendo em vista a promulgação do Estatuto da Cidade – que forneceu a base jurídica para a política urbana no país. E em 2003, a criação do Ministério das Cidades (Municipalidades), cujo papel de preencher um vazio institucional que retraía o governo federal de iniciativas relacionadas a política urbana e o destino das cidades brasileiras, criou outro marco para política urbana brasileira.

Nesse sentido, foi o Municipalidades que instituiu um espaço dinâmico e renovado de participação, com a promulgação do Decreto Federal nº 5.031, de 02 de abril de 2004⁵, que dispunha sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). De fato, o ConCidades se constituiu como um espaço de representação de diversos segmentos sociais em torno da política urbana, trazendo para o debate as principais polêmicas e questões relacionadas às políticas habitacional, de saneamento ambiental, e de mobilidade e trânsito (Santos Jr., 2005).

O Decreto nº 5.790/2006, que substituiu o Decreto nº 5.031/2004, prevê, em seu art. 1º, que o ConCidades é um órgão:

[...] colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução [...] (Brasil, 2006).

Por conseguinte, como afirmam Oliveira *et al.* (2021, p. 85), sua criação, assim como a dos conselhos estaduais e municipais, “está fundamentada no Estatuto da Cidade [...] e na luta por direitos e maior controle social de processos e projetos urbanos que têm na cidade o espaço de sua realização”. Nesses termos, Dagnino (2004) diz que a criação dos conselhos tem papel fundante na constituição do campo ético-político da legislação brasileira, enquanto

⁵ Vem sendo substituído pelo de Decreto Federal nº 5.790, de 26 de maio de 2006 (Brasil, 2006; Oliveira *et al.*, 2021).

o ConCidades possibilitou a emergência de experiências participativas democratizantes nos três níveis – federal, estadual e municipal – sempre fundamentadas na função social da propriedade e da cidade, na gestão democrática das cidades e no acesso à cidadania como pilares do direito à cidade, expressos no Estatuto da Cidade (Oliveira *et al.*, 2021).

Além disso, a atuação do ConCidades teve relevante papel na formulação das políticas urbanas nos três âmbitos, em especial no federal, sendo um dos conselhos cuja questão da paridade, na representação das instituições, foi de alguma maneira enfrentada, já que foi uma exceção entre os conselhos onde essa representação eleita pela sociedade civil era escolhida durante a Conferência Nacional das Cidades⁶ (Oliveira *et al.*, 2021; Santos Jr., 2005).

Apesar dos avanços e de ter cumprido seu papel perante a institucionalidade – nos limites permitidos pela correlação de forças – até a sua extinção durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o ConCidades não conseguiu, no campo dos conflitos e disputas, a aprovação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e ficou à margem do processo de discussão e implantação de iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Oliveira *et al.*, 2021).

Para as autoras, isso se refletiu como limitações. Embora o ConCidades tenha se posicionado para fazer avançar a agenda urbana, no sentido de seu fortalecimento, colocando-se no campo da elaboração e experimentação de inúmeros planos, projetos e ações de política urbana, com a legitimidade que o credenciava no importante papel de tensionar o alargamento da democracia no Brasil, infelizmente foi desmobilizado e desprestigiado em muitos contextos (Oliveira *et al.*, 2021).

O que, de acordo com Tatagiba (2005, p. 209), soa “[...] como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, [por isso] os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes”. Embora a autora se refira ao contexto do final da década de 1980, pode-se afirmar, ante a conjuntura política mais recente do Brasil – que desde 2016 caminhou na contramão de todo o processo democrático anteriormente implementado –, que houve, conforme observam Oliveira *et al.* (2021), um processo de desmonte das instâncias participativas em âmbito federal, com a edição de decretos que extinguiram conselhos de políticas públicas no Brasil.

Em meio a retrocessos políticos e antidemocráticos, o ConCidades foi extinto. No entanto, alguns conselhos estaduais e municipais seguiram em atividade, como o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), criado pela Lei Estadual nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 10.949, de 06 de março de 2008. O ConCidades/BA foi implantado na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), como órgão

⁶ As conferências têm como tema central a construção das bases do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e os objetivos de redução das desigualdades, enfrentamento da crise climática e controle social. A primeira Conferência Nacional das Cidades aconteceu em 2003 e desde então já ocorreram quatro, nos anos 2005, 2007, 2009/2010 e 2023.

colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, formado por representantes do poder público e da sociedade civil e articulado com o MCidades, por meio do ConCidades (Bahia, 2007, 2008).

Ao ficar explicitado que o ConCidades/BA se articula ao MCidades por meio do Conselho Nacional das Cidades, fica evidente sua vinculação às diretrizes da política urbana nacional. No entanto, a extinção deste último fragilizou a experiência do ConCidades/BA, que passou a se sustentar em mecanismos mais vulneráveis da democracia participativa no país (Oliveira *et al.*, 2021).

Ainda que consideremos que o contexto brasileiro é marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista, não há como negarmos a também tradição autoritária e excludente de governar, desse modo a manutenção do ConCidades/BA, mesmo num contexto negacionista e de obscurantismos, nos dar pistas de sua tarefa tanto desafiadora quanto necessária no âmbito da formulação, acompanhamento de implementação e avaliação da execução de políticas públicas urbanas (Oliveira *et al.*, 2021; Tatagiba, 2005).

Inclusive, Oliveira *et al.* (2021) adicionam que mesmo bem estruturado e funcionando com regularidade, com reuniões bimensais⁷, foi possível identificar que ao longo de sua existência que o processo de participação ou a relação entre a sociedade civil e o Estado não ocorreu de maneira linear, apresentando dificuldades. Além disso, os autores também afirmam que, mesmo com “[...] a experiência adquirida nos 13 anos de atuação desse colegiado e de certo grau de amadurecimento político de seus integrantes, ainda prevalecem as relações hierárquicas, com relativa assimetria em favor de técnicos e gestores estaduais” (Oliveira *et al.*, 2021, p. 95).

Nesse sentido, esse órgão colegiado tem distintas percepções dos papéis atribuídos aos conselheiros, conhecimento diverso do aparato estatal, formações políticas e culturais também diferentes, o que repercute na frequente busca pela [...] “‘capacitação’ pelos conselheiros, registrada nas atas de reuniões, evidenci[ando] o interesse em processos formativos para o pleno exercício das atribuições que lhes são conferidas” (Oliveira *et al.*, 2021, p. 95).

Assim, o compromisso ético e a operacionalização dos conselhos, a exemplo do ConCidades e do ConCidades/BA, exigem vontade política das forças democráticas organizadas para a construção de uma sociedade em que a opção pelo desenvolvimento de propostas tenha por base a participação social, com o protagonismo da sociedade civil (Gohn, 2013). As formas de participação, por meio dos conselhos, não devem ser criadas apenas para estabelecer consensos e controles, pelo contrário, essas instâncias colegiadas devem ser de discussão e pactuação de conflitos, considerando-se a diversidade de interesses em pauta (Gohn, 2013; Oliveira *et al.*, 2021).

Nesse sentido, mesmo com problemas e limitações quanto ao caráter deliberativo e/ou consultivo e à efetiva participação dessa instância colegiada “[...] na definição e pactuação de

⁷ Exceto em 2020, com a crise sanitária da covid-19.

políticas públicas, seguem como espaços importantes, sobretudo de articulação e trocas entre movimentos sociais, entidades e outros agentes da sociedade civil” (Oliveira *et al.*, 2021, p. 85).

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração. Trata-se de uma meta ainda a ser atingida, pois nenhuma sociedade possibilitou, até hoje, a plena participação política de todos os seus cidadãos (Sampaio, 2005, p. 47).

De acordo ao que traz Sampaio (2005), questionamos: quem participa dos processos de tomada de decisão? Esses participantes representam e estabelecem relações de representação? Qual a percepção desses participantes quanto à efetividade desses espaços no que concerne a sua capacidade de se organizar e influenciar diferentes esferas?

Não mais com a pretensão de responder às questões, e sim refletir em torno delas, salientamos que, muitas vezes, esses espaços que contam com os processos participativos na construção de planos, projetos e ações de política pública são confundidos como instâncias nas quais o consenso e a política prevalecem. Contudo, neles deveriam prevalecer as reflexões críticas, o desafio do poder decisório baseado no coletivo, cuja decisão seria capaz de influenciar o todo e produzir transformações.

Além disso, essas instâncias participativas, como é o caso dos conselhos, deveriam conhecer e avaliar o perfil de seus conselheiros no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário. Isso porque acreditamos que a heterogeneidade na composição dessas instâncias, incluindo a variedade das organizações representadas e a diversidade étnico-racial, de gênero, faixa etária, classe social e crenças religiosas, é fundamental para evitar tendências de elitização, branquitude, machismo, patriarcado e polarização de credos nos processos de participação e nas tomadas de decisão.

É fundante e estudos apontam que, na maior parte das vezes, os conselhos e os espaços de construção colegiada são compostos majoritariamente por:

[...] brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica⁸, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários (Fuks; Perissinotto; Souza, 2004 *apud* Tatagiba, 2005, p. 210).

⁸ Realidade que provavelmente mudou, diante do avanço das religiões protestantes no país.

Mas o que podemos esperar após séculos em que uma epistemologia⁹ dominante tenta eliminar outras reflexões epistemológicas, desconsiderando o contexto cultural e político da produção e reprodução do conhecimento de outras realidades, povos e nações colonizadas? (Grosfoguel, 2009; Santos; Meneses, 2009).

Nesse processo em que o colonialismo e o capitalismo constroem epistemologias dominantes, reverbera uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduz à supressão de várias formas de saber, relegando muitos espaços à subalternidade. Esse fenômeno perverso, cujas consequências contrariam sua aparência, tem efeitos que não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar (Dagnino, 2004; Grosfoguel, 2009).

Portanto, valeria a pena investir mais na compreensão dessas conexões, não apenas como forma de identificar a desigualdade na composição dos conselhos, como também analisar o impacto dessa desigualdade sobre os processos deliberativos e/ou consultivos de tomada de decisão. Afinal, a tendência tem sido a de uma participação mais branda e não crítica, mesmo com o grande número de experiências participativas não apenas no Brasil, mas também em outros países latino-americanos (Tatagiba, 2005).

Além disso, essas experiências frequentemente assumem características profundamente ambivalentes. De um lado avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social; de outro, apresentam um reduzido poder de inovação no que diz respeito ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores (Tatagiba, 2005).

Apesar dos limites e desafios referentes à participação, no contexto aqui discutido, os conselhos têm assumido esse papel inovador quanto aos processos e conteúdo das políticas, ao mesmo tempo que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre o público e o privado, no tocante à democratização das decisões.

Conforme Dagnino (2004), o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil até fins da década de 1980 deram lugar a uma aposta na possibilidade de ação conjunta para o aprofundamento democrático no início do século XXI. No entanto, o que nos faria avançar na compreensão do lugar que a participação ocupa nos conselhos seria a forma como os atores da sociedade civil encaminham suas demandas. Tatagiba (2005) considera que devemos avaliar se, e até que ponto, há uma permeabilidade maior ou menor dessas instituições políticas para influenciar a decisão das organizações sociais de participar (ou não) efetivamente nos conselhos. Para a autora,

[...] seria importante analisar até que ponto organizações capazes de mobilizar redes de apoio político no poder Legislativo, no poder

⁹ “Epistemologia é o estudo de toda noção ou ideia, refletida ou não, que determina as condições do que é considerado conhecimento válido. É por via do conhecimento válido que uma dada experiência social torna-se intencional e inteligível. Não há, pois, conhecimento sem práticas e atores sociais. E como umas e outros não existem senão no interior de relações sociais, diferentes tipos de relações sociais podem dar origem a diferentes epistemologias” (Santos; Meneses, 2009, p. 9). Por isso, os epistemicídios e as epistemologias dominantes.

Executivo e/ou nos partidos estariam dispostas a investir suas “fichas” em canais públicos de deliberação, como forma de realização dos seus interesses (Tatagiba, 2005, p. 210).

Isso porque, para a autora, há formas de investigar como os atores da sociedade civil combinam ou articulam suas várias frentes de atuação e o quanto valorizam a participação em espaços como os conselhos. Afinal, como ela sugere, o que temos observado e estudos têm demonstrado é que, em geral, as entidades indicam seus representantes e se afastam do cotidiano dos conselhos, não demonstrando interesse efetivo nesses canais de participação e construção de políticas públicas (Tatagiba, 2005).

Ademais, como vimos, os conselhos, algumas vezes, tomam decisão sobre temas relacionados às políticas públicas sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias (Tatagiba, 2005). Ainda assim há um engajamento político-partidário e o envolvimento em práticas associativas, aspectos importantes relacionados à capacidade decisória dos conselhos no tocante à formulação das políticas públicas, mesmo que, no Brasil, essas experiências tenham registrado poucos avanços.

Por fim, é oportuno acrescentar, como forma de estimular a reflexão e outras questões, que toda experiência social produz e reproduz conhecimento. Dessa maneira, não há conhecimento sem prática e atores sociais, por conseguinte, sem relações sociais. Essas relações são sempre culturais e políticas e representam as desigualdades no compartilhamento do poder (Santos; Meneses, 2009). Diante disso, não há como pensarmos prática, atores e relações sociais nos processos participativos sem considerarmos a diversidade étnico-racial, de gênero, faixa etária, classe e crenças religiosas que estrutura as cidades brasileiras. No entanto, essas dimensões não foram contempladas quando da formulação e institucionalização de diretrizes, mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade expressos no Estatuto da Cidade, tampouco na legislação antecedente, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, 2001). O que isso nos faz pensar?

Como postulam Santos e Meneses (2009), a epistemologia dominante é contextual e assenta uma dupla diferença: a cultura cristã ocidental e a política do colonialismo e capitalismo. A transformação desse contexto na reivindicação de uma pretensa universalidade, “[...] é o resultado de uma intervenção epistemológica que só foi possível com base na força com que a intervenção política, econômica e militar do colonialismo e do capitalismo modernos se impuseram aos povos e culturas não-ocidentais e não-cristãos” (Santos; Meneses, 2009, p. 10).

Portanto, o que temos é um projeto político elaborado em bases e perspectivas desse conhecimento hegemônico cristão ocidental, pautado nas relações de poder político do colonialismo e capitalismo. O que precisamos é de perspectivas epistêmicas subalternas, vindas de baixo, como crítica a esse conhecimento hegemônico, cujo discurso da neutralidade e da objetividade desinserida e não situada do mito ocidental é desconsiderado, já que “[...] todo o conhecimento se situa, epistemicamente, ou do lado dominante ou do lado subalterno das

relações de poder, e isto tem a ver com a geopolítica e o corpo-política do conhecimento” (Grosfougel, 2009, p. 387).

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. *In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60
- ALENCAR, Joana Luiza Oliveira *et al.* Participação social e desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/38674/24794>. Acesso em: 8 out. 2023.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QmmvbC4JJBZgPtqJtdHt8Pv/?format=pdf>. Acesso em: 8 out. 2023.
- ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Elaboração e revisão de planos diretores após o Estatuto da Cidade: perspectiva da participação popular: reflexões a partir da experiência de Natal. *In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (org.). 20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 44-50.
- BAHIA. Decreto nº 10.949, de 6 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 mar. 2008. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/decreto_final_concidades.pdf. Acesso em: 8 out. 2023.
- BAHIA. Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 13 nov. 2007. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/lei_concidades.pdf. Acesso em: 8 out. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm. Acesso em: 8 out. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm. Acesso em: 16 abr. 2024.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.
- COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade e a segunda “leva” de Planos Diretores. *In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (org.). 20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 32-36.

CRUXÊN, Isadora Araújo *et al.* *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES: Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6952031/mod_resource/content/1/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino-Copy.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, Edésio (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 8-22.

GOHN, Maria da Glória. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. *SER Social*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13049. Acesso em: 25 jun. 2024.

GROSGOUEL, Ramón. Para decolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: CES, 2009. p. 383-417.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília: IPEA, 2013.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>. Acesso em: 8 out. 2023.

NEGREIROS, Rafael. Apresentação. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 30-31.

OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros *et al.* Conselhos em “quarentena”? Participação e controle social na política urbana na pandemia da Covid-19. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 25, n. 1, p. 83-103, 2021. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17278/9344>. Acesso em: 8 out. 2023.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Participação popular. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 47-50.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 41-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Introdução. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: CES, 2009. p. 9-19.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 255-279.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: CIUDADES para tod@s: Experiências: Marco Legal. Recife: [s. n.], 2015. p. 259-270. Disponível em: http://reformaurbanadireitoacidade.net/wp-content/uploads/2022/06/Cap.-A-trajetoria-da-Reforma-Urbana-no-Brasil_Nelson-Saule-Junior-e-Karina-Uzzo.pdf. Acesso em: 6 out. 2023.

SOUZA, Bruno Ricardo Miragaia. Reflexões sobre o Estatuto da Cidade: Plano Diretor e participação popular. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 37-43.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25. p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 out. 2023.

PARTE III

**POLÍTICAS PÚBLICAS E
PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
O CASO DO CONCIDADES/BA**

SEF

110

Série Estudos e Pesquisas

DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO DAS CIDADES

MARIA DO CARMO BARRETO DE SÁ (MICAU BARRETO)¹

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável², estabelecida em 2015, representa um marco global que visa garantir um futuro habitável e sustentável para as próximas gerações. Com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Agenda tem como metas promover a erradicação da pobreza, o acesso à saúde, à educação e à igualdade, ao mesmo tempo que impulsiona o crescimento econômico e enfrenta desafios ambientais urgentes (Organização das Nações Unidas, 2015). Essa agenda evoluiu a partir de iniciativas anteriores, como a Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, refletindo o que se pode considerar uma intenção de compromisso global contínuo com o desenvolvimento sustentável, evidenciado por marcos posteriores, como a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, e a Rio+20, e acordos internacionais como o Marco de Sendai e o Acordo de Paris³.

No contexto brasileiro, o desenvolvimento urbano emerge como uma das principais questões a serem enfrentadas pela sociedade. O crescimento desordenado das cidades⁴ tem exacerbado problemas socioambientais, como a degradação da biodiversidade urbana, a segregação socioeconômica e a falta de acesso a serviços básicos. Para enfrentar esses desafios, é necessário

¹ Especialista em Arquivo e Documentação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), graduada em História pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora aposentada da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e atual secretária executiva do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. <https://orcid.org/0009-0008-4006-7863>. micaubarreto@sedur.ba.gov.br

² A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano de ação global adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015. Ela consiste em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas a temas como erradicação da pobreza, educação de qualidade, igualdade de gênero, ação climática, entre outros. Esses objetivos visam equilibrar os três pilares do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental. A Agenda 2030 destaca a interdependência entre esses pilares e reconhece a necessidade de abordar questões globais de forma integrada e colaborativa. Os ODS são uma chamada à ação para todos os países, tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, para trabalharem juntos na construção de um mundo mais justo, próspero e sustentável até o ano de 2030. Essa agenda representa um compromisso global para promover a prosperidade enquanto protege o planeta, garantindo que ninguém seja deixado para trás (Organização das Nações Unidas, 2015).

³ O Marco de Sendai é um acordo internacional adotado em 2015 durante a Terceira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres, realizada na cidade de Sendai, no Japão. Ele estabelece um conjunto de medidas para reduzir os riscos de desastres, melhorar a preparação e a resposta a eventos extremos e fortalecer a resiliência das comunidades e países vulneráveis (Silveira; Silva; Freitas, 2021). Já o Acordo de Paris, também de 2015, é um tratado internacional que visa combater as mudanças climáticas. Ele foi adotado durante a 21ª Conferência das Partes (COP21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O acordo estabelece metas para limitar o aumento da temperatura global e promover a adaptação dos países aos impactos das mudanças climáticas, bem como fornecer apoio financeiro e tecnológico para países em desenvolvimento (Oliveira, 2019).

⁴ O crescimento desordenado das cidades é a expansão urbana rápida e sem planejamento, resultando em vários problemas que, para serem mitigados, necessitam de políticas eficazes de planejamento urbano, regulamentação do uso do solo, desenvolvimento de infraestrutura, promoção de habitação acessível e sustentável e colaboração entre governo e comunidade.

realizar uma análise abrangente dos dilemas urbanos brasileiros, explorando os principais obstáculos e estratégias para promover um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo. Nesse sentido, é crucial destacar o papel do Estado e de todos os setores da sociedade civil na construção de cidades mais justas e equitativas.

É também fundamental reconhecer os desafios enfrentados na implementação efetiva da reforma urbana⁵. Apesar dos desafios, o esforço coordenado de todos os setores da sociedade é essencial para transformar as cidades em ambientes socialmente mais comprometidos e inclusivos, levando em consideração não apenas os aspectos econômicos e ambientais, mas também todas as dimensões sociais, culturais e políticas envolvidas. Além disso, o tema da reforma urbana assume uma importância fundamental na busca por um projeto nacional e popular, destacando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que advoga por uma abordagem mais democrática e participativa no planejamento urbano. O papel do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), criado em 2008, destaca-se por ter um modelo de gestão democrática que pretende promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável.

Numa primeira abordagem, reconhecem-se esses desafios para a efetividade da reforma urbana, especialmente diante de crises econômicas e sociais, pois a exclusão social emerge como um novo paradigma, exigindo uma abordagem ampla que inclua não apenas a distribuição de serviços e infraestruturas, mas também a criação de empregos e a restauração de laços sociais, associada a uma mudança cultural. Assim, o desafio da reforma urbana no Brasil requer que sejam consideradas todas as dimensões da vida urbana, visando a uma realidade mais inclusiva e sustentável.

Essa reforma indica também a síntese e o parâmetro entre desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento, baseados em uma compreensão geral dos conceitos, amplamente discutidos na literatura de desenvolvimento sustentável e nos trabalhos de Ignacy Sachs. Tais perspectivas sugerem que o planejamento territorial deve considerar elementos estratégicos como: a gestão responsável dos recursos naturais, para garantir que estejam disponíveis às futuras gerações; a equidade, para garantir a justiça social e a qualidade de vida, e a viabilidade econômica, sem comprometer o meio ambiente nem a coesão social, produzindo tecnologias limpas, fortalecendo as economias locais e gerando empregos sustentáveis. Além disso, deve

⁵ Segundo Maricato (2014) a reforma urbana é um conjunto de políticas e ações para melhorar as condições de vida nas cidades, promovendo um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável, com cidades mais habitáveis, justas e sustentáveis para todos, o que envolve:

1. planejamento urbano: planos diretores e regulamentos para crescimento ordenado;
2. regularização fundiária: legalização de assentamentos informais;
3. infraestrutura e serviços: melhoria de transporte, saneamento, água e energia;
4. habitação: programas de habitação social e revitalização de áreas degradadas;
5. sustentabilidade ambiental: preservação ambiental e controle da poluição;
6. participação comunitária: envolvimento da comunidade nas decisões;
7. inclusão social: acesso igualitário a serviços públicos;
8. desenvolvimento econômico: criação de oportunidades de emprego e renda.

prever a participação ativa das comunidades locais no processo de planejamento, com a valorização, o respeito e a integração dos conhecimentos tradicionais e das práticas culturais.

Destaca-se ainda a importância da participação e do controle social, sendo o ConCidades/BA uma referência central como modelo de gestão democrática para a elaboração, construção e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano integrado e sustentável. O objetivo é contribuir efetivamente para a garantia do direito à cidade, ressaltando que os Conselhos das Cidades surgem como espaços estratégicos para o diálogo e a formulação de políticas urbanas inclusivas.

URBANIZAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E SOLUÇÕES SUSTENTÁVEIS

Desde a publicação do Relatório Brundtland⁶, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido central para enfrentar os desafios urbanos em todo o mundo. Esse paradigma, definido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades” delinea uma visão integrada que busca equilibrar os pilares econômico, ambiental e social.

O impacto das áreas urbanas na sustentabilidade do planeta é inegável, pois é nas cidades que se concentra grande parte da população mundial, responsável por uma parcela significativa do consumo de recursos naturais e das emissões de gases de efeito estufa. A partir dessa perspectiva, torna-se urgente promover o desenvolvimento sustentável nas cidades para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, da escassez de recursos e das desigualdades sociais. Essas desigualdades perpetuam a miséria, ferem a dignidade humana e violam o direito à cidade.

Para falar desses desafios, é fundamental uma abordagem que integre, de forma equilibrada, desenvolvimento urbano com preservação ambiental e equidade social, elementos essenciais para um planejamento sustentável. O desenvolvimento sustentável é uma abordagem abrangente e global que busca integrar práticas sustentáveis em todos os níveis da sociedade. Desse debate, Sachs (2007) traz o conceito de ecodesenvolvimento focado em soluções locais e participativas, respeitando as especificidades culturais e ambientais de cada região. Em sua obra *Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*, Sachs (2007)

⁶ O Relatório Brundtland, oficialmente conhecido como “Nosso Futuro Comum”, foi publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. O relatório foi nomeado em homenagem à primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que presidiu a comissão. Este relatório foi pioneiro ao popularizar o conceito de desenvolvimento sustentável, que é definido como “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. XX, pág. 46). Ele alertou sobre os perigos do crescimento econômico não sustentável, destacando os desafios ambientais e sociais globais, como a degradação ambiental, a pobreza e a desigualdade. O Relatório Brundtland influenciou significativamente o debate global sobre desenvolvimento sustentável e ajudou a estabelecer as bases para a Agenda 21 das Nações Unidas, adotada na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro, em 1992, e, posteriormente, para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ele continua sendo uma referência importante para os esforços globais em direção a um futuro mais sustentável.

aborda a necessidade da integração das dimensões ecológicas, sociais e econômicas para harmonizar o crescimento econômico em conjunto com a justiça social e a preservação ambiental, ressaltando a importância da participação das comunidades locais, da valorização do conhecimento tradicional e da criação de políticas adaptadas às realidades locais. Ambos os conceitos – desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento – são essenciais para promover um futuro mais sustentável, mas diferem em suas abordagens e ênfases.

As características que definem essas perspectivas abrangem aspectos como:

- uso eficiente do solo, definindo a priorização do adensamento urbano e a preservação de áreas verdes;
- transporte sustentável como conceito que estimula alternativas ao automóvel, promovendo o uso de transporte público, ciclovias e caminhadas, reduzindo emissões poluentes;
- práticas energéticas qualificadas, com a adoção de tecnologias de eficiência e utilização de fontes de energia renováveis;
- gestão inteligente de resíduos sólidos para promover a economia circular por meio de reciclagem, reuso e redução de resíduos;
- inclusão social como garantia de acesso equitativo a serviços e espaços públicos para todos os cidadãos; e
- participação e controle social, para garantir do envolvimento da sociedade no processo decisório, promovendo a transparência e a colaboração comunitária.

A perspectiva do desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável passa pela integração entre áreas urbanas e rurais enquanto dimensão fundamental, pois a rápida urbanização frequentemente ocorre à custa das áreas rurais circundantes, resultando na perda de terras agrícolas, fragmentação do habitat e aumento dos custos de infraestrutura. O planejamento territorial integrado contribui, portanto, para superar essa dicotomia, reconhecendo a interdependência e promovendo uma abordagem que considere as necessidades e potencialidades de ambas as áreas.

Ao integrar áreas urbanas e rurais, o planejamento territorial avança em diversos aspectos que irão impactar positivamente a vida no território, promovendo segurança alimentar, conservação da biodiversidade, redução do êxodo rural e criação de empregos em setores como agricultura e turismo rural. Além disso, essa integração facilita a gestão dos recursos naturais e melhora a qualidade de vida tanto na cidade quanto no campo.

Por fim, a busca por cidades sustentáveis e inclusivas exige uma abordagem integrada que considere a interconexão entre áreas urbanas e rurais. Essa abordagem deve visar não apenas ao crescimento econômico, mas também, e sobretudo, à proteção ambiental e à equidade social. A construção de um futuro urbano inclusivo, para as gerações presentes e futuras, só será possível por meio de estratégias integradas e colaborativas, promovendo um desenvolvimento que inclua e dignifique o ser humano.

O Brasil, por exemplo, enfrenta uma gama diversificada e interconectada de desafios urbanos que impactam profundamente a vida de milhões de pessoas em suas cidades. Esses desafios, oriundos de um histórico de crescimento desordenado, políticas públicas inadequadas e profundas desigualdades sociais, refletem uma realidade complexa que exige abordagens integradas e soluções adequadas.

Um traço marcante do processo de urbanização brasileiro nas últimas décadas é o desenvolvimentismo⁷ desenfreado, movido pelo ímpeto de crescimento econômico e modernização. Esse modelo, em geral, prioriza o lucro e a expansão urbana em detrimento da sustentabilidade ambiental e da inclusão social. As consequências desse paradigma são vastas e abrangem tanto o crescimento acelerado das cidades quanto a ocupação desordenada do solo, culminando na formação de favelas e loteamentos informais em áreas de risco, como encostas íngremes, margens de rios e áreas alagáveis. Essa realidade expõe as populações vulneráveis a uma série de perigos, incluindo deslizamentos de terra, desabamentos e inundações, aumentando também a sua vulnerabilidade a desastres naturais.

Outro desafio enfrentado pelas cidades brasileiras é o *apartheid* social, caracterizado pela segregação socioespacial e a exclusão de grupos específicos da população. As desigualdades socioeconômicas e raciais refletem-se na distribuição desigual de recursos e oportunidades, criando um cenário no qual o acesso a serviços básicos e infraestrutura é determinado pela classe social e pela etnia. Bianchi (2021), em seu artigo *O direito à cidade: entre a segregação socioespacial e a busca por cidades sustentáveis*, explora a relação entre a segregação socioespacial nas cidades brasileiras e a luta por justiça ambiental, defendendo políticas públicas que promovam equidade e sustentabilidade. A segregação socioespacial e o racismo ambiental são manifestações claras desse fenômeno. As cidades frequentemente são divididas em bairros de alta renda, onde predominam serviços de qualidade e infraestrutura adequada, e em áreas de ocupação, onde as condições de vida são precárias e os serviços básicos, escassos. Essa divisão espacial perpetua ciclos de pobreza e exclusão, criando barreiras para a mobilidade social e o acesso a oportunidades.

A falta de acesso a serviços básicos é outro desafio significativo enfrentado pelas cidades brasileiras. A ausência de infraestrutura adequada, como saneamento básico, educação e transporte público, compromete diretamente a qualidade de vida das populações urbanas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. O déficit habitacional apresenta-se

⁷ O desenvolvimentismo é uma abordagem econômica que visa acelerar o crescimento e a industrialização de um país através da intervenção ativa do Estado. Suas principais características incluem:

1. industrialização: transformação da estrutura produtiva para reduzir a dependência de produtos primários;
2. intervenção estatal: o Estado regula, direciona investimentos e subsidia setores estratégicos;
3. Projeto nacional: planejamento econômico a longo prazo com políticas públicas focadas no crescimento e na inclusão social;
4. modernização: atualização de infraestruturas e incorporação de tecnologias avançadas;
5. inclusão social: melhoria na distribuição de renda e qualidade de vida, promovendo justiça social e reduzindo desigualdades.

O conceito se desenvolveu na América Latina no século XX, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, como resposta ao subdesenvolvimento econômico e à necessidade de modernização industrial (Fonseca, 2015).

como uma dimensão crítica desse problema, pois milhões de pessoas vivem em condições precárias, sem acesso à moradia digna, devido à falta de políticas habitacionais adequadas e à especulação imobiliária. Essa realidade contribui para a reprodução da pobreza e da marginalização, acentuando ainda mais as desigualdades urbanas e sociais.

As causas desses desafios são complexas, refletindo décadas de políticas públicas deficitárias e incapazes para responder às reais necessidades da sociedade, aprofundando as desigualdades estruturais pela falta de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, promovendo graves consequências à população e impactos diretos na saúde, segurança, mobilidade e qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. A falta de acesso a serviços básicos, que caracteriza a segregação socioespacial, perpetua ciclos de desigualdade e exclusão, mantendo a pobreza e a marginalização nas áreas urbanas.

Além disso, o desenvolvimentismo desenfreado e a degradação ambiental ameaçam a sustentabilidade das cidades a médio e longo prazos, aumentando sua vulnerabilidade a desastres ambientais e comprometendo as cidades, as populações e as gerações futuras. Exemplo disso foi a tragédia que atingiu o Rio Grande do Sul em 2024, ocasionada pelas mudanças climáticas, com intensas chuvas e enchentes em todo o estado. Esse evento evidencia a conexão com a má gestão ante os graves problemas, já amplamente conhecidos, que as administrações públicas e privadas, tanto municipais quanto estaduais, decidiram ignorar, optando por um modelo inadequado de ocupação territorial rural e urbano. De acordo com Lima (2024)⁸, as chuvas de 1941 foram mais intensas que as de 2024, sendo que a diferença entre os dois períodos está no processo de degradação do solo e assoreamento dos corpos hídricos.

Para diagnosticar o problema, é preciso compreender o processo de construção de tragédias desse porte, observando o desmatamento de florestas, a entrega de áreas urbanas aos interesses do mercado imobiliário, o assoreamento⁹ dos rios com a destruição de suas matas ciliares, entre outros fatores. Nenhuma gestão pública pode perder de vista os riscos de chuvas intensas que podem causar inundações, sobretudo se houver uma combinação com o assoreamento dos rios, que reduz a capacidade de escoamento da água, e a falta de manutenção das barragens, sobretudo nas proximidades das cidades. É preciso pensar em medidas de prevenção de inundações e enchentes e, sobretudo, na mitigação de danos.

A degradação ambiental, incluindo o desmatamento, a urbanização desordenada e a poluição, pode comprometer a capacidade dos ecossistemas de absorver e controlar as águas pluviais, tornando as regiões mais vulneráveis a inundações e deslizamentos de terra. Para lidar com esses desafios, medidas de mitigação e adaptação são essenciais, a exemplo do gerenciamento adequado das bacias hidrográficas, da implementação de políticas sustentáveis de uso do

⁸ “Em meio à tragédia que atinge Porto Alegre, níveis de desastres ultrapassaram o ocorrido há mais de 80 anos” (Lima, 2024).

⁹ O assoreamento é o acúmulo de sedimentos nos leitos dos rios e pode reduzir a capacidade de armazenamento e escoamento da água, aumentando o risco de inundações durante períodos de chuvas intensas (Pena, 2024).

solo, do fortalecimento da infraestrutura de drenagem e da educação pública sobre os riscos ambientais e climáticos. Além disso, a prevenção e o planejamento adequado do uso do solo são cruciais para evitar a construção em áreas propensas a desastres naturais.

CIDADES JUSTAS E INCLUSIVAS: AÇÃO CONJUNTA DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL

Diante desse panorama desafiador, o papel do Estado e da sociedade civil¹⁰ na promoção do desenvolvimento urbano sustentável é fundamental. O Estado, como principal responsável, deve assumir a responsabilidade de regular o mercado fundiário e imobiliário, garantindo o acesso equitativo à terra e à moradia para toda a população. Isso inclui a implementação de políticas de ordenamento territorial, regularização fundiária e urbanística e controle de preços e especulação imobiliária.

Além disso, o Estado deve investir em infraestrutura urbana e serviços públicos, priorizando áreas de maior vulnerabilidade e promovendo a inclusão social e a qualidade de vida para todos os cidadãos. A participação ativa da sociedade civil é essencial nesse processo, garantindo uma abordagem inclusiva e democrática na formulação e implementação de políticas urbanas.

De acordo com Maricato (2011), o movimento pela reforma urbana¹¹ tem desempenhado um papel crucial na luta por políticas públicas mais inclusivas e democráticas no Brasil. Surgido na década de 1960, durante o regime militar, esse movimento já defendia a democratização do espaço urbano e o direito à cidade para todos os cidadãos. Desde então, conquistas significativas foram alcançadas, a exemplo dos capítulos 182 e 183 da Constituição Cidadã de 1988 que tratam da Reforma Urbana. Assim, no sentido da regulamentação desses capítulos, foi essencial a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, no qual constam as diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e para a participação popular na gestão urbana (Brasil, 1988, 2001).

No entanto, apesar dos avanços, o movimento pela reforma urbana tem enfrentado desafios significativos, incluindo a resistência de interesses poderosos e a falta de recursos e apoio

¹⁰ Na perspectiva da democracia participativa, a sociedade civil é composta por organizações e segmentos autônomos que promovem a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Esses segmentos da sociedade ajudam a deliberar, fiscalizar o governo e influenciar políticas públicas, ampliando a participação democrática além do voto.

¹¹ "[É preciso] construir uma correlação de forças diferente da atual, a partir da sociedade civil. [...] O movimento de reforma urbana nas últimas décadas foi muito importante e é admirado por muita gente no exterior. Eles se perguntam como o Brasil conseguiu unificar pesquisadores, lideranças profissionais, comunitárias e sindicais para uma proposta de reforma urbana que vem desde antes de 1964. Havia uma agenda que foi materializada na prática de várias prefeituras nos anos 1980 e 1990, centrada na reversão de prioridades, de se fazer algum tipo de justiça urbana. O Ministério das Cidades deveria ser um ponto de chegada desse movimento. Muitos de seus integrantes se tornaram prefeitos e deputados. Tínhamos uma comissão forte no Congresso Nacional. Conquistamos muitas vitórias institucionais, como dois capítulos na Constituição de 1988 e a elaboração do Estatuto da Cidade, uma lei que o mundo inteiro admirou. O que acontece na passagem de Fernando Henrique e Lula? O Ministério foi criado, eu fui para a equipe de transição. Em seguida foram definidos o Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades, com uma prática inovadora que alcançava até a política de saneamento" (Maricato, 2011, p. 16).

institucional. Ainda assim, a luta por essa reforma continua sendo fundamental na busca por cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis para todo o povo brasileiro, o que impõe a necessidade de elaborar estratégias de fortalecimento da participação e do controle social nas políticas de desenvolvimento urbano.

Fortalecer a participação da sociedade civil é crucial para garantir um processo de desenvolvimento urbano mais inclusivo e democrático. A construção de cidades sustentáveis e com justiça social exige o envolvimento ativo dos cidadãos em todas as fases do planejamento e implementação de políticas urbanas. É importante desenvolver estratégias de promoção e participação da sociedade civil para enfrentar os desafios urbanos. Nesse sentido, observa-se a necessidade de o Estado incentivar os municípios a criarem espaços de diálogo com a sociedade civil, como conselhos e conferências participativas. Esses espaços proporcionam oportunidades para os cidadãos se envolverem no processo de tomada de decisões sobre o desenvolvimento urbano, compartilhando suas preocupações, ideias e soluções.

É necessário também capacitar e empoderar as comunidades locais para que possam participar ativamente do planejamento e da gestão urbana. Isso pode ser feito por meio de programas de educação, treinamentos em liderança comunitária e apoio técnico para o desenvolvimento de projetos locais, com o objetivo de promover a autogestão e a autonomia das comunidades na defesa de seus interesses.

A transparência e a prestação de contas em todas as etapas do processo de planejamento urbano devem incluir a divulgação de informações sobre políticas, programas e projetos urbanos, bem como mecanismos em que os cidadãos possam acompanhar e avaliar a implementação dessas iniciativas. A transparência fortalece a confiança entre o governo e a sociedade civil e promove uma cultura de responsabilidade. Além disso, o incentivo e o apoio às organizações comunitárias são fundamentais no sentido de consolidar o papel das associações de moradores, cooperativas, dentre outros grupos de base. Essas organizações tem a função de representar os interesses das comunidades junto ao poder público, seja na articulação de demandas coletivas, seja na mobilização social para a transformação urbana.

No contexto do estado da Bahia, por exemplo, observa-se o enfrentamento de desafios em relação ao desenvolvimento urbano, incluindo desigualdades sociais e econômicas, degradação ambiental e falta de infraestrutura e serviços básicos. No entanto, tem surgido uma série de iniciativas para encarar esses problemas e promover um crescimento mais sustentável e inclusivo, como o proposto pelo Programa Vida Melhor¹², lançado em 2015, para promover o

¹² O Programa Vida Melhor, do Governo da Bahia, visa incluir, de maneira socioproductiva, pessoas em situação de pobreza, promovendo trabalho decente para sua emancipação. Destaca-se por identificar diferentes modalidades de trabalho e promover ações direcionadas a agricultura familiar e empreendimentos populares, apoiando produtores individuais, familiares ou associados em áreas urbanas e rurais. Destina-se a pessoas inscritas no CadÚnico, de 18 a 60 anos, que estejam trabalhando ou buscando emprego, com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. Foi instituído pelo Decreto nº 13.167, de 11 de agosto de 2011, e autorizado pela Lei nº 13.460, de 10 de dezembro de 2015 (Bahia, 2011, 2015).

desenvolvimento social e econômico em áreas de baixa renda por meio de ações integradas, envolvendo melhorias na infraestrutura urbana, acesso à educação e geração de emprego e renda (Vilarosa; Currallero, 2016).

Entretanto, em um contexto de crescimento da violência urbana e rural, de enfraquecimento dos espaços públicos e da ampliação de processos excludentes na produção da cidade, amplificados pelas parcerias público-privadas nos projetos urbanos mais recentes, é fundamental discutir e incluir esses temas na agenda da política urbana. Esse modelo de desenvolvimento urbano expõe suas contradições e levanta dúvidas sobre o caminho a ser seguido na política urbana para a Bahia.

Além disso, vários municípios baianos têm elaborado e implementado planos diretores municipais, estabelecendo as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano sustentável. Esses planos visam ordenar o crescimento das cidades, garantindo o acesso equitativo aos recursos e serviços urbanos, além de promover a participação cidadã na gestão urbana. Fortalecer a participação da sociedade civil é essencial para promover um desenvolvimento urbano mais sustentável, inclusivo e equitativo. As estratégias apresentadas acima e as iniciativas locais na Bahia indicam que é possível superar os desafios urbanos por meio de políticas públicas inovadoras, participação social e parcerias entre governos, sociedade civil e setor privado.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

A participação social na elaboração de políticas urbanas no Brasil tem uma trajetória significativa, iniciada nos anos 1930, com a introdução de planos e conselhos técnicos nas administrações municipais, conforme previsto na Constituição Federal de 1934 (Brasil, 1934) e na Constituição Estadual da Bahia de 1935 (Bahia, 1935). Este período inicial enfatizou a habitação, a cidade e o caráter técnico e participativo do Estado. Contudo, esse progresso foi interrompido pelo golpe militar de 1964, sendo retomado apenas com a redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir de 2001, a regulamentação dos artigos 182 e 183 dessa Constituição, por meio da Lei 10.257 (Brasil, 2001) (Estatuto da Cidade), juntamente com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades em 2003/2004, deram um impulso significativo à participação social na definição das políticas urbanas. O movimento pela reforma urbana contribuiu para a construção de um modelo de gestão democrática, inclusiva e participativa. Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) é baseado em diretrizes que estabelecem:

- Função social da cidade - garantindo o direito à cidade, o uso sustentável do solo, a gestão democrática, a preservação ambiental, o acesso à moradia digna e serviços urbanos.

- Função social da propriedade - evitando sua subordinação aos interesses privados, especulação e subutilização de imóveis.
- Gestão democrática - assegurando a participação popular na formulação e acompanhamento das políticas urbanas.
- Sustentabilidade - garantindo o direito a cidades sustentáveis, considerando moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, meio ambiente e uso adequado dos recursos para as gerações futuras.

A participação social, que está bem definida no modelo de Conselho de Direitos, desempenha um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e sustentável, no fortalecimento da democracia participativa e na luta pela reforma urbana, sendo de suma importância para o entendimento da evolução do urbanismo no Brasil. Ao longo da história, os movimentos sociais têm desempenhado um papel fundamental na busca por uma governança urbana participativa, promovendo a inclusão dos diversos segmentos da sociedade na tomada de decisões sobre o planejamento e gestão das cidades.

A análise da trajetória histórica dos movimentos sociais revela a sua luta constante pela construção de uma governança urbana mais inclusiva e democrática. Essa luta, como dito anteriormente, está organicamente vinculada e refletida na criação de marcos legais importantes, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, que reconhecem o direito à cidade e estabelecem diretrizes para o planejamento urbano participativo (Brasil, 1988, 2001). A partir dessas regulamentações, e especialmente da criação do Ministério das Cidades em 2003, foram propostas ações de participação social que buscavam experimentar uma nova forma de planejar as cidades brasileiras para uma gestão mais democrática. Nesse sentido, o Conselho das Cidades, enquanto instância deliberativa, passou a desempenhar papel estratégico na construção de processos que exigem a participação da sociedade, em que diferentes atores sociais podem contribuir para as decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano.

No entanto, é importante reconhecer que essa experiência de governança urbana participativa, oriunda do orçamento participativo aplicado em algumas cidades nas décadas de 1980 e 1990, enfrentou desafios e sérios riscos, especialmente em função da desarticulação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em período recente. Essa descontinuidade institucional representou efetivamente uma ameaça aos avanços conquistados na promoção da participação social no planejamento e gestão das cidades brasileiras. Por isso, é fundamental valorizar e registrar historicamente essa prática inovadora de governança participativa da política urbana, reconhecendo seu potencial para promover uma sociedade mais justa, sustentável e democrática.

A continuidade e o fortalecimento dessas iniciativas são essenciais para garantir que as cidades brasileiras sejam planejadas e geridas de forma inclusiva, atendendo às necessidades e demandas de todos os seus habitantes.

GOVERNANÇA URBANA: O PAPEL ESTRATÉGICO DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), foco central deste artigo no que se refere à dimensão da participação e do controle social, é um ator indispensável na promoção do desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo para todo o estado. Foi criado por meio da Lei 10.704/2007 e regulamentado pelo Decreto 10.949/2008, representando um significativo avanço para a democracia ao permitir a participação de diversos setores na formulação das políticas urbanas estaduais (Bahia, 2007, 2008).

O ConCidades/BA passou a ter um papel preponderante na formulação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social, da Lei Estadual de Saneamento Básico e da Lei Estadual de Resíduos Sólidos. O conselho também participou de eventos acadêmicos importantes, a exemplo do Seminário UrbBA15, promovido por universidades baianas, sob a coordenação da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, em 2015, para elaboração de propostas a serem apresentadas no Habitat III, encontro internacional ocorrido em 2016, em Quito/Equador.

Sua criação visa estimular o diálogo e a articulação entre o poder público e a sociedade civil, desempenhando uma série de atividades cruciais para alcançar tais objetivos. Além de assessorar o governo estadual na formulação e implementação de políticas urbanas, o Conselho das Cidades da Bahia posiciona-se como um defensor ativo da democracia participativa e da luta pela reforma urbana. Suas atribuições¹³ elementares incluem:

- elaborar diretrizes e prioridades, identificando necessidades e desafios enfrentados pelas cidades, propondo estratégias para superá-los e assegurando que as políticas urbanas promovam o bem-estar de todos os cidadãos;
- estabelecer espaço de diálogo e articulação, como um fórum de discussão entre diferentes partes interessadas, estimulando a colaboração e a cooperação para solucionar os problemas urbanos com a representatividade dos diversos segmentos da sociedade;
- monitorar e acompanhar a implementação das políticas urbanas, avaliando seu impacto e propondo ajustes que atendam às necessidades da população e promovam a equidade social;
- estimular e promover ativamente a participação da sociedade civil no processo decisório do desenvolvimento urbano, por consultas e audiências públicas que permitam a expressão das diferentes visões e necessidades da comunidade e, por fim,
- promover o fortalecimento das conferências (municipais, estadual e nacional), durante as quais são discutidas as diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento urbano, garantindo que as decisões tomadas sejam representativas e inclusivas e possam contribuir,

¹³ Síntese das atribuições constantes na Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, que cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Bahia, 2007).

de forma efetiva, com a construção de diretrizes das políticas públicas urbanas, em âmbito nacional, estadual e municipal (Bahia, 2007).

Nessa perspectiva, ressalta-se a importância do ConCidades/BA, criado para fomentar o diálogo entre o poder público e a sociedade civil a partir de uma série de iniciativas cruciais para alcançar esses objetivos. Em primeiro lugar, e de acordo com as suas atribuições, o ConCidades/BA é responsável pela elaboração de diretrizes e prioridades, identificando necessidades urbanas, propondo estratégias e assegurando políticas que promovam o bem-estar dos cidadãos (Bahia, 2007). Esse é um processo vital para garantir que o desenvolvimento urbano responda, de maneira adequada, aos desafios enfrentados pelas cidades baianas.

O estabelecimento de um espaço de diálogo e articulação é outra função essencial do conselho, que atua também como um fórum de discussão. O ConCidades/BA facilita a colaboração entre diversas partes interessadas, promovendo soluções cooperativas para problemas urbanos complexos. Trata-se de um espaço inclusivo e fundamental para a representatividade e a participação ativa de diferentes segmentos da sociedade. A monitoria e a avaliação contínua das políticas urbanas implementadas permitem ao ConCidades/BA ajustá-las e melhorá-las sempre com o objetivo de promover a equidade social. Essa função garante que as ações governamentais permaneçam alinhadas com as necessidades da população.

O estímulo à participação da sociedade civil é promovido por meio de consultas e audiências públicas, permitindo que diversas visões e demandas sejam ouvidas e consideradas no processo de desenvolvimento urbano. Esse engajamento é crucial para a democracia participativa e a formulação de políticas mais representativas. Além disso, o conselho tem um papel ativo na promoção e fortalecimento das conferências municipais, estadual e nacional, em que são discutidas e decididas as diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento urbano. Garantir que essas conferências sejam representativas e inclusivas é determinante para a construção de políticas democráticas.

As competências específicas do ConCidades/BA reforçam seu papel central na formulação, monitoramento e avaliação das políticas urbanas, além de estimular a participação social e a criação de conselhos municipais. Ele também apoia a capacitação dos conselhos municipais, promove a organização das conferências e assegura o cumprimento das suas resoluções. Além disso, pretende apoiar a qualificação dos conselhos municipais das Cidades por meio da assistência técnica e da formação acadêmica, em parceria com a Universidade Corporativa do Estado, unidade da Secretaria do Planejamento (UCS/Seplan), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e demais universidades que queiram se incorporar a essa missão de desenvolver a formação de instâncias de participação e de controle social.

A partir da emissão de orientações e recomendações sobre a aplicação da legislação urbana e da proposição de diretrizes orçamentárias, o ConCidades/BA posiciona-se como um defensor ativo da reforma urbana e da luta contra a exclusão socioespacial e racial. A publicação de suas

resoluções e recomendações no Diário Oficial do Estado garante transparência e acessibilidade das informações à sociedade, além da demonstração do compromisso do Governo do Estado da Bahia com esses princípios democráticos.

Em resumo, o ConCidades/BA desempenha múltiplas missões que são essenciais para a articulação, o monitoramento e a promoção de políticas urbanas sustentáveis e inclusivas. Sua atuação não apenas fortalece a democracia participativa, mas também assegura que o desenvolvimento urbano no estado da Bahia seja direcionado para atender às necessidades e aspirações de todos os cidadãos – em suas cidades e territórios –, contribuindo, de maneira significativa, para um futuro mais equitativo e sustentável.

AVANÇOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Apesar de desempenhar um papel estratégico na promoção das discussões e elaboração de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) enfrenta desafios, mas também vislumbra oportunidades para aprimorar sua atuação. Muitas vezes, ele se depara com limitações de recursos e capacidade institucional, o que dificulta a implementação efetiva de suas atividades. É necessário, portanto, buscar ampliar os recursos e as alternativas de financiamento, no sentido de fortalecer suas estruturas para que possa cumprir a sua missão.

A diversidade de interesses e opiniões entre os diferentes membros do conselho pode representar um desafio na busca por consensos e soluções compartilhadas. No entanto, essa diversidade também é uma oportunidade para enriquecer o debate e encontrar soluções inovadoras e inclusivas. Garantir a transparência e a efetividade das ações do ConCidades/BA requer mecanismos robustos de governança, participação e controle social. É essencial promover uma cultura de transparência e garantir a participação ativa da sociedade civil na tomada de decisões.

À medida que nos vemos diante de um futuro urbano em constante transformação, é crucial adotar uma série de ações para garantir um desenvolvimento urbano mais inclusivo, tendo como ponto de partida o planejamento integrado que oriente e leve em consideração não apenas aspectos físicos, mas também sociais, econômicos e ambientais. A participação ativa da sociedade civil e o estímulo ao debate público são fundamentais para garantir que as políticas urbanas atendam às necessidades de todos os cidadãos, apoiando o uso de tecnologias inteligentes para contribuir significativamente na solução dos problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida nas cidades.

No entanto, é importante que tais inovações sejam voltadas para o bem comum e promovam a inclusão social, a equidade e possa avançar na adaptação das cidades às mudanças climáticas, pois os impactos da crise ambiental nas cidades têm sido devastadores. Para que as cidades se

tornem mais adaptáveis às inovações, é necessário que elas tragam soluções para a melhoria da qualidade de vida, incluindo investimentos em infraestrutura, planejamento de emergências e medidas de adaptação que garantam a segurança e o bem-estar das populações urbanas. Ao abraçar essas perspectivas e recomendações, o ConCidades/BA pode desempenhar um papel ainda mais relevante na construção de um futuro urbano mais justo, inclusivo e sustentável para todos.

O direito a cidades sustentáveis abrange o acesso a terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as gerações atuais e futuras. Esse direito define a função social da cidade e da propriedade, por meio de uma gestão democrática que inclui a participação da população e associações comunitárias na formulação e execução de planos urbanos. O Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana, articulado com o Plano Plurianual (PPA) e as diretrizes orçamentárias, orientando ações públicas e privadas para assegurar o direito à cidade.

Na Bahia, questões como acesso ao solo, habitação de interesse social, saneamento ambiental, mobilidade urbana e gestão participativa são cruciais para enfrentar a produção corporativa da cidade e garantir a função social da propriedade e o direito à cidade. A política urbana da Bahia, em processo de elaboração no ConCidades, deve integrar políticas setoriais e dialogar com agendas como preservação ambiental, mudanças climáticas e tecnologias de comunicação, utilizando o Território de Identidade como uma chave para integrar políticas urbanas e rurais e romper com desigualdades históricas.

Medidas que garantam um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável devem adotar a utilização de tecnologias inteligentes para solucionar problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida nas cidades. Essas inovações devem promover a inclusão social e a equidade, além de adaptar as cidades às mudanças climáticas por meio de investimentos em infraestrutura, planejamento de emergência e medidas de adaptação.

A evolução da participação social na formulação de políticas urbanas no Brasil está intrinsecamente ligada às lutas sociais, aos movimentos populares e aos marcos legais que pavimentaram o caminho para a consagração da participação como um princípio fundamental da gestão pública democrática. O Conselho das Cidades da Bahia desempenha um papel central nesse processo, essencial para a construção e o usufruto do direito à cidade e ao território, contribuindo significativamente para um futuro urbano mais justo, inclusivo e sustentável para todos.

No campo específico da habitação, a socióloga Mattedi (2018), em seu artigo publicado na edição comemorativa dos dez anos do ConCidades/BA, em 2018, relata a sua experiência no processo de elaboração e implementação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Planehab) na Bahia. A Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a criação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do déficit habitacional e à promoção do acesso à moradia digna. O reconhecimento do direito à moradia como um direito social fundamentou a

formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), que visa atender às demandas por moradia adequada e fomentar a inclusão social por meio desse acesso. A PNH, promulgada pela Lei nº 11.124, de junho de 2005, foi um desdobramento direto das disposições constitucionais que reconheceram o direito à moradia como um direito fundamental (Brasil, 2005). Essa política estabeleceu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu respectivo conselho gestor, configurando-se como um instrumento importante para a implementação de programas habitacionais voltados para as populações de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social.

Assim, a Constituição de 1988 teve um impacto profundo na configuração do cenário político e social do Brasil, influenciando diretamente a criação de políticas públicas específicas, como a PNH. Ao reconhecer os direitos sociais como fundamentais e promover a participação social na formulação e implementação de políticas públicas, a Constituição de 1988 cria os elementos estruturantes para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática.

Para aprofundar este processo como estudo de caso, seria necessária uma análise abrangente das experiências vivenciadas pelos diversos atores envolvidos, incluindo os membros do ConCidades/BA, representantes de movimentos sociais, gestores públicos e beneficiários das políticas habitacionais. Vamos nos ater ao relato de Mattedi (2018) quanto aos desafios identificados no processo de construção do Planehab-BA:

1. Com relação à participação e representatividade, um dos principais desafios foi garantir uma participação efetiva e representativa dos diferentes segmentos da sociedade na formulação e implementação das políticas habitacionais. Isso exigiu esforços constantes para superar desigualdades de acesso, garantir a inclusão de vozes marginalizadas e construir caminhos possíveis em meio a interesses divergentes.
2. A escassez dos recursos financeiros foi outro desafio enfrentado, especialmente diante da dependência de verbas federais e das oscilações econômicas. Isso exigiu uma busca constante por alternativas de financiamento e uma gestão cuidadosa dos recursos disponíveis.
3. A burocracia e a complexidade dos processos administrativos também se mostraram como obstáculos significativos e recorrentes, retardando a implementação de projetos habitacionais e dificultando a obtenção de licenças e autorizações necessárias.

Entretanto, Mattedi (2018) também ressalta os sucessos alcançados no processo, pois, apesar dos desafios, ocorreram avanços significativos, tais como:

1. Promoção da participação social e construção de espaços de diálogo e deliberação entre o Estado e a sociedade civil. Isso permitiu uma maior legitimidade e eficácia das políticas habitacionais, ao mesmo tempo que fortaleceu a democracia participativa.
2. A implementação da Política Nacional de Habitação e do Planehab-BA resultou em um crescimento significativo no acesso à moradia digna para as populações de baixa renda e

em situação de vulnerabilidade social. Isso contribuiu para reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de vida de milhares de famílias na Bahia.

3. A criação e o fortalecimento de instituições como o ConCidades e a Câmara Técnica de Habitação representaram importantes avanços no fortalecimento da gestão participativa e na institucionalização das políticas habitacionais no estado.

Esse processo na Bahia destaca a importância da participação ativa da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à habitação. O engajamento dos cidadãos é fundamental para garantir a eficácia e a legitimidade das ações governamentais. Entretanto, a dependência excessiva de recursos federais revelou-se uma vulnerabilidade, ressaltando a necessidade de diversificar as fontes de financiamento das políticas habitacionais e de buscar alternativas para a captação de recursos locais e internacionais.

Nesse sentido, os desafios enfrentados na implementação das políticas habitacionais destacam a necessidade de uma gestão pública eficiente, transparente e ágil, capaz de superar obstáculos burocráticos e responder, de forma adequada, às demandas da população.

Um dos principais desafios da participação social é garantir que todos os grupos e comunidades sejam adequadamente representados e tenham voz nas decisões que afetam suas vidas. No entanto, muitas vezes, os processos de participação tendem a privilegiar determinados grupos em detrimento de outros, resultando em exclusão e marginalização de vozes minoritárias. Para superar essa limitação, é necessário adotar estratégias inclusivas que garantam a participação equitativa de todos os setores da sociedade, especialmente aqueles historicamente marginalizados.

A distribuição de recursos financeiros e materiais é outro aspecto crucial da participação social. Muitas vezes, comunidades carentes enfrentam dificuldades para acessar recursos e financiamento para projetos e programas que atendam às suas necessidades. Além disso, a alocação desigual de recursos pode perpetuar desigualdades sociais e econômicas, minando os esforços de desenvolvimento e inclusão social. Portanto, garantir uma distribuição justa e equitativa de recursos implica priorizar áreas e grupos mais vulneráveis.

O monitoramento e o controle social, enquanto elementos fundamentais da participação social, garantem que os tomadores de decisão sejam responsabilizados por suas ações e que haja transparência nos processos decisórios. Por sua vez, a falta de transparência e a má gestão dos recursos podem minar a confiança da população nas instituições governamentais e enfraquecer o compromisso com a participação cidadã. Portanto, é necessário fortalecer os mecanismos de responsabilidade e garantir maior transparência nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

É importante reconhecer que existem perspectivas divergentes sobre o papel e a eficácia da participação social na formulação e execução de políticas públicas. Enquanto alguns defendem a participação como um instrumento essencial para promover a democracia e a

inclusão social, outros questionam sua eficácia e apontam seus limites, especialmente em contextos de desigualdade estrutural e concentração de poder.

Por fim, a participação social na formulação e implementação de políticas públicas enfrenta uma série de desafios e limitações que precisam ser abordados de forma crítica e reflexiva. A superação desses desafios requer o compromisso de garantir a representatividade e a inclusão de todos os grupos da sociedade, a distribuição equitativa de recursos, o fortalecimento da responsabilidade e da transparência, e a consideração de perspectivas divergentes sobre o tema. Somente assim será possível promover uma participação efetiva e significativa que contribua para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

À medida que o mundo enfrenta desafios cada vez mais complexos, como as mudanças climáticas e a intensa urbanização, é crucial refletir sobre o papel da participação social na formulação de políticas públicas e nas respostas aos antigos e emergentes desafios. Considerando esse contexto, é possível traçar algumas perspectivas e recomendações para fortalecer e aprimorar os mecanismos de participação social no país, tais como:

- a) Adaptação às mudanças climáticas, pois com o aumento das temperaturas globais e os eventos climáticos extremos, torna-se imperativo incorporar a participação social na formulação de políticas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Isso inclui envolver as comunidades locais na identificação de vulnerabilidades, no desenvolvimento de planos de ação e na implementação de medidas que garantam uma abordagem inclusiva e sensível ao contexto.
- b) Gestão urbana sustentável, pois a acelerada urbanização apresenta desafios significativos e urgentes em termos de acesso à moradia, infraestrutura e serviços básicos nas cidades. Nesse sentido, a participação ativa dos cidadãos na gestão urbana é fundamental, incentivando a cocriação de soluções sustentáveis para os problemas urbanos, como transporte público eficiente, espaços verdes acessíveis e habitação digna.
- c) Promoção e fortalecimento da democracia participativa, em função da crescente polarização política e da desconfiança nas instituições democráticas, além de mecanismos de participação e controle social como uma forma de promover a inclusão, a transparência e a responsabilidade social. Isso requer o desenvolvimento de políticas e programas que incentivem a participação ativa dos cidadãos em todos os níveis de governança, desde o local até o nacional.
- d) Garantia de equidade e justiça é fundamental para assegurar que os benefícios da participação social sejam distribuídos de forma equitativa, garantindo que os grupos marginalizados e vulneráveis tenham voz nas decisões que afetam suas vidas. Isso requer

o reconhecimento e a superação das desigualdades estruturais que limitam o acesso à participação e o empoderamento das comunidades excluídas.

Por fim, as perspectivas da participação social na formulação de políticas públicas no Brasil exigem um compromisso renovado com a inclusão, a sustentabilidade e a justiça social. Ao fortalecer os mecanismos de participação e garantir uma distribuição equitativa de recursos e benefícios, o país poderá enfrentar os desafios emergentes com a força da participação social e da solidariedade, construindo um futuro mais justo e democrático para todas e todos.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo emerge como um desafio fundamental em um mundo onde a transformação das cidades é moldada pelo mercado imobiliário, que frequentemente impõe modelos excludentes como a favelização¹⁴ e a gentrificação¹⁵. Segundo Maricato (2011), em sua entrevista ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a entrada de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida sem uma correspondente reforma na base fundiária causou um impacto expressivo nos preços da terra e dos imóveis, afetando a questão fundiária urbana e a função social da propriedade. A falta de planejamento resulta em concentração fundiária, criando um mercado restrito que exclui até a classe média, uma característica do capitalismo periférico¹⁶.

Aborda-se aqui as complexidades e desafios urbanos, com foco na realidade do estado da Bahia. Desde o desenvolvimento desenfreado até a falta de acesso a serviços básicos e a degradação ambiental, os problemas urbanos são múltiplos e interconectados. A compreensão do planejamento urbano, especialmente com participação social, é essencial para entender as políticas governamentais nessa área. Vale destacar a abordagem de Coelho (2017) em sua tese de doutorado sobre Governança Urbana Participativa – que tem como objeto de estudo a experiência do Conselho Nacional das Cidades. Nesse estudo, o autor propõe como modelo democrático de governança a constituição da “Arena Heterogênea de Participação”. Esse conceito promove o controle social das políticas públicas urbanas por meio de gestão

¹⁴ A favelização no Brasil surgiu após a abolição da escravidão, no final do século XIX, quando a falta de emprego levou os recém-libertos a se estabelecerem em áreas periféricas das cidades, construindo moradias de baixo custo. Esse fenômeno se intensificou com o crescimento urbano e industrial, atraindo também trabalhadores do campo em busca de oportunidades, resultando no êxodo rural. As consequências incluem degradação ambiental e aumento da violência, afetando profundamente as comunidades (Guitarrara, 2024a).

¹⁵ Gentrificação é a transformação de áreas urbanas anteriormente degradadas em locais mais atrativos, geralmente por meio de investimentos e chegada de residentes com poder aquisitivo elevado, resultando no aumento dos preços imobiliários e na expulsão das comunidades de baixa renda. O termo foi cunhado na década de 1960, em Londres, e desde então tem sido objeto de debate sobre desigualdade, desenvolvimento urbano e justiça espacial em todo o mundo (Guitarrara, 2024b).

¹⁶ O capitalismo periférico refere-se a uma forma de capitalismo que ocorre em países considerados periféricos ou em desenvolvimento, nos quais a economia é, muitas vezes, dominada por setores agrícolas e industriais menos desenvolvidos, havendo uma dependência maior de tecnologias e investimentos estrangeiros. Isso pode levar a desigualdades econômicas e sociais, bem como a uma maior vulnerabilidade a flutuações nos mercados globais.

compartilhada entre diferentes atores sociais e governamentais, representando tanto a sociedade civil quanto o Estado, o que se reflete no modelo do Conselho das Cidades.

Destaca-se também a importância do planejamento urbano integrado, da participação cidadã e de políticas públicas eficazes para enfrentar os desafios atuais. O Conselho das Cidades, especialmente na Bahia, surge como um espaço estratégico de diálogo e articulação na busca por soluções para os problemas urbanos, juntamente com iniciativas que promovem um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.

É necessário reconhecer que o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo não é apenas uma questão de política pública, mas requer o engajamento e a colaboração de todos os setores da sociedade. É preciso um esforço conjunto e coordenado, envolvendo governo, sociedade civil, setor privado e comunidades locais, na busca por soluções inovadoras e integradas para os desafios urbanos.

A recente tragédia do Rio Grande do Sul, abordada anteriormente, que atingiu a expressiva maioria de seus 497 municípios, aponta para necessidade de rever os compromissos com a sustentabilidade nas gestões públicas. O processo acelerado de privatizações e de entrega aos interesses do setor privado, sobretudo o imobiliário, desestrutura o meio ambiente, o que vai impactar na vida humana.

Com vistas ao futuro, é fundamental que se considerem as recomendações do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), em sua nota sobre a tragédia do RS, no que se refere ao desenvolvimento de planos de contingência para garantir o abastecimento de água, e ao investimento em sistemas de energia de tratamento de água. Essas medidas são justificadas pela necessidade de realocação de sistemas de captação e tratamento de água para áreas menos expostas ao risco, e equipando os locais vulneráveis com tecnologias de segurança adequadas (Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2024).

O ONDAS recomenda ainda que o processo de reconstrução e reassentamento devem envolver ampla participação da população, priorizando a proteção dos direitos humanos, especialmente dos grupos vulneráveis, além do desenvolvimento de planos comunitários de gestão de risco, identificando locais e estratégias para reassentamentos e ações coletivas em emergências, com base em condições técnicas e sociais adequadas para as famílias e as cidades.

O desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo requer parcerias entre todos os envolvidos na luta pelo direito a cidades mais justas, resilientes e equânimes. Somente por meio da colaboração e do compromisso de todos os setores da sociedade, será possível construir um futuro urbano mais sustentável e inclusivo para as atuais e futuras gerações. Além disso, é essencial reconhecer que os desafios associados ao desenvolvimento urbano sustentável não se limitam apenas à esfera local, mas são também representam uma preocupação global. À medida que as populações urbanas crescem e as demandas por recursos naturais aumentam, torna-se ainda mais urgente encontrar soluções que garantam a sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades.

Nesse sentido, o papel das gestões municipal, estadual e federal é fundamental na implementação de políticas e estratégias que promovam um desenvolvimento urbano mais equitativo. Investimentos em transporte público, infraestrutura verde, energia renovável e habitação acessível, entre outras, são essenciais para garantir que as cidades sejam lugares habitáveis e inclusivos para todos os seus habitantes.

Diante do exposto, é importante destacar a necessidade de uma abordagem abrangente para o planejamento urbano, que leve em consideração não apenas as necessidades imediatas das comunidades, mas também os impactos de longo prazo decorrentes das decisões tomadas. Isso inclui a proteção de áreas naturais, a promoção de espaços públicos de qualidade e a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. No entanto, para alcançar esses objetivos, é necessária a participação ativa da sociedade civil e das comunidades locais no processo de tomada de decisões. Por meio de fóruns de participação pública, como os Conselhos das Cidades, os cidadãos têm a oportunidade de contribuir com suas perspectivas e experiências, garantindo que as políticas e projetos urbanos atendam efetivamente às necessidades da população.

Com base na teoria do ecodesenvolvimento, de Sachs (2007), que propõe uma alternativa aos modelos tradicionais de desenvolvimento, frequentemente centrados na exploração intensiva dos recursos naturais, resultando em degradação ambiental e desigualdade social, destaca-se a necessidade de um equilíbrio dinâmico entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e a equidade social, promovendo um futuro sustentável e justo para todos.

Por fim, é importante ressaltar que o desenvolvimento urbano sustentável – ou, na perspectiva de Sachs (2007), o ecodesenvolvimento – não é um objetivo estático, mas sim um processo contínuo de aprendizado e adaptação. À medida que novas tecnologias e abordagens emergem, é fundamental que os governos e as comunidades estejam abertos a experimentar e inovar, buscando constantemente maneiras mais eficientes de construir cidades mais justas e equitativas para todos.

Assim, ao enfatizar a importância de políticas urbanas sustentáveis e inclusivas, instam-se parcerias entre todos os envolvidos na luta pelo direito a cidades democráticas. Somente por meio da colaboração e do compromisso de todos os setores da sociedade, será possível construir um futuro urbano mais sustentável e inclusivo para as atuais e futuras gerações. Por fim, ressaltando as muitas expectativas sobre os rumos e a resiliência dos conselhos de participação e controle social, a referência maior neste estudo é o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), considerando-se os avanços promovidos nos seus 15 anos de trajetória e de luta pela democracia participativa e pela reforma urbana inclusiva e sustentável.

REFERÊNCIAS

BAHIA. [Constituição (1935)]. Constituição do Estado da Bahia, de 20 de agosto de 1935. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 20 ago. 1935. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-20-de-agosto-de-1935>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 10.949, de 06 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 mar. 2008. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-10949-de-06-de-marco-de-2008>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BAHIA. Decreto nº 13.167, de 11 de agosto de 2011. Institui o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva - Vida Melhor. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12 ago. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1028767/decreto-13167-11>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-10704-de-12-de-novembro-de-2007>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BAHIA. Lei nº 13.460, de 10 de dezembro de 2015. Institui o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva - Vida Melhor, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 dez. 2015. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-13460-2015-ba_313557.html. Acesso em: 5 jul. 2024.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima; BODNAR, Zenildo; GONÇALVES JUNIOR, Luiz Claudio. O direito à cidade: entre a segregação socioespacial e a busca por cidades sustentáveis. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1269-1291, 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe0962d25f59edd87h610000000000000009c1a15c9ffff00000000000000000000000000000000000005b1e984d0090e03690](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe0962d25f59edd87h610000000000000009c1a15c9ffff000000000000000000000000000005b1e984d0090e03690). Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.

COELHO, Will Robson. A 'Governança Urbana Participativa': a experiência do Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades. 2017. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

FERNANDES, Ana. Conselhos e política urbana: a importância do ConCidades-BA. In: SÁ, Maria do Carmo Barreto de (org.). *ConCidades-BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: SEDUR: ConCidades-BA, 2018. v. 1, p. 25-32.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília: Ipea, jul. 2015. (Texto para discussão, 2103). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GUITARRARA, Paloma. *Favelização*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/favelizacao-segregacao-urbana.htm>. Acesso em: 28 ago. 2024a.
- GUITARRARA, Paloma. *Gentrificação*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/gentrificacao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2024b.
- HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. *Gentrificação: o que é, como ocorre e impactos sociais*. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/gentrificacao>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- LIMA, Isabelly de. Tragédia: como foi a grande enchente de 1941 que afetou o Rio Grande do Sul?. *Aventuras na História*, São Paulo, 11 maio 2024. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/reportagem/tragedia-como-foi-grande-enchente-de-1941-que-afetou-o-rio-grande-do-sul.phtml>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- MARICATO, Ermínia. Nossas cidades estão ficando inviáveis. [Entrevista cedida a] Gilberto Maringoni. *Desafios do Desenvolvimento*, São Paulo, ano 8, n. 66, p. 14-21, 27 jul. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios066_completa.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.
- MATTEDI, Raquel. Conselhos e política urbana: a importância do ConCidades-BA. In: SÁ, Maria do Carmo Barreto de (org.). *ConCidades-BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: SEDUR: ConCidades-BA, 2018. v. 1, p. 83-86.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6645/6263>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO. *Nota do ONDAS sobre tragédia no Rio Grande do Sul*. Brasília, 15 maio 2024. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/nota-do-ondas-sobre-tragedia-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- OLIVEIRA, André Soares. A liderança dos países desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do naming and shaming dentro do balanço-global. *Sequência*, Florianópolis, n. 81, p. 155-180, abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VszwLSFvHnTgbrCCHJfvsdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.
- PENA, Rodolfo F. Alves. *Assoreamento de rios*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/assoreamento-rios.htm>. Acesso em: 28 ago. 2024.
- SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVEIRA, L. T. C.; SILVA, R. F.; FREITAS, L. A. O Marco de Sendai, a agenda dos objetivos sustentáveis e os princípios do SUS visando a gestão de desastres em épocas de emergência de saúde pública pelo COVID-19. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DOENÇAS INFECCIOSAS E PARASITÁRIAS, 2., 2021, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021. 9 p.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development. *The 17 goals*. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- VILLAROSA, Francesco Notarbartolo di; CURRALERO, Cláudia Baddini. *Como fortalecer os microempreendedores urbanos: o Programa Vida Melhor da Bahia*. Brasília: WWP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2960/4/Como%20fortalecer%20os%20microempreendedores%20urbanos%20-%20O%20Programa%20Vida%20Melhor%20da%20Bahia.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA (CONCIDADES/BA): PARTICIPAÇÃO SOCIAL E RESISTÊNCIA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

SUELI BARRETO DOS SANTOS SILVA¹

Este artigo objetiva apresentar a importância do ConCidades/BA no processo de elaboração, implementação e avaliação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, mais especificamente da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), por meio do resgate histórico da expressiva atuação da Câmara Técnica de Habitação (CTHAB), durante os últimos 15 anos (2008-2023), período de estruturação, sistematização e consolidação das ações na Bahia. Este trabalho fundamenta-se em pesquisa documental (leis, decretos, normas), revisão de literatura e relatórios de atividades anuais, resgatando as informações que foram discutidas na CTHAB no período mencionado.

Desse modo, aborda-se o conceito de políticas públicas com ênfase na participação popular, institucionalizadas a partir da Constituição de 1988, que estabelece uma base consistente para a criação e o funcionamento de conselhos gestores de políticas públicas, garantindo assim transparência e controle social (Brasil, 1988).

Realiza-se ainda uma abordagem sobre a questão habitacional e sobre a Política Nacional de Habitação (PNH) e seu alinhamento com o processo de elaboração da PEHIS, bem como sobre o processo participativo dessa construção na Bahia e seus desdobramentos. Por fim, são descritas as atividades desenvolvidas pela CTHAB no período de 2008 a 2023 e sua significativa contribuição para a habitação na Bahia, na luta pelo direito à moradia digna. Inclui-se ainda uma reflexão de como melhorar a atuação do conselho para um controle social mais efetivo.

NOTAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição brasileira de 1988 estabelece um marco normativo determinante para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, incluindo a política de habitação. Nessa perspectiva, os artigos 182 e 183 estabelecem diretrizes gerais da política urbana, preveem que os municípios têm papel preponderante no planejamento e desenvolvimento urbano, enfatizando temas setoriais, como habitação, função social da propriedade, regularização fundiária, saneamento ambiental e mobilidade (Brasil, 1988).

¹ Especialista em Gestão Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Coordenadora Técnica de Planejamento Habitacional da Superintendência de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SH/Sedur, membra do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA). <https://orcid.org/0009-0005-5995-3118>. sueli.barreto@sedur.ba.gov.br; suebarreto@gmail.com

Com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, o papel do município como o de principal executor da política de desenvolvimento urbano foi reafirmado, instituindo novos instrumentos e diretrizes a serem observadas (Brasil, 2001). Essas políticas públicas passaram a ter como pressuposto a gestão planejada e participativa, tanto na formulação, quanto implementação e avaliação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento urbano, considerando o necessário cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Ainda que a Carta Magna não defina expressamente o conceito de política pública, ela estabelece princípios e diretrizes que norteiam a sua formulação e implementação por meio de mecanismos de participação social. Esses mecanismos fortalecem a democracia, promovem a justiça social e garantem que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas nas decisões que impactam suas vidas, assegurando assim o exercício de direitos sociais coletivos e individuais.

Souza (2006) resume o termo política pública como a área do conhecimento que busca, simultaneamente, “colocar o governo em ação” e/ou avaliar essa ação, podendo propor mudanças durante a sua execução. Desse modo, as políticas públicas podem ser analisadas tanto a partir da perspectiva da ação do governo – o que ele faz – quanto da inação ou omissão, ou seja, o que ele deixa de fazer.

A política pública deve ser multidisciplinar e transversal para dar conta dos múltiplos desejos e necessidades da sociedade. Esse caráter transversal contribui para que não exista uma única definição de política pública, nem mesmo uma que se estabeleça como a mais correta. Souza (2006) aponta que, de acordo com Harold Laswell, as decisões e análises sobre política pública devem responder aos seguintes questionamentos: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz, ou seja, as políticas públicas podem ser definidas como diretrizes e princípios norteadores da atividade do poder público em conformidade com as regras institucionais, visando a soluções e transformações sociais demandadas pela sociedade civil ou identificadas por uma das instâncias de governança: municipal, estadual ou federal.

Ainda segundo Souza (2006), alguns dos principais elementos extraídos das diversas definições e modelos de políticas públicas são: distinção entre o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz; envolvimento de vários atores e níveis de decisão (mesmo que a decisão final seja chancelada pelos governos); política pública como ação intencional, com objetivos a serem alcançados a longo prazo, mas que gere impactos no curto prazo, implicando na implementação, execução e avaliação.

A política pública é concebida como um ciclo, com variações. Seus principais estágios podem ser constituídos por: identificação dos problemas e reconhecimento das questões que necessitam de intervenção; definição de agenda; tomada de decisão e identificação de alternativas para seleção das melhores opções; implementação; monitoramento e avaliação. O reconhecimento e a definição dos problemas públicos influenciam os resultados da agenda.

Ressalta-se a importância da atuação dos cidadãos nas diversas fases desse ciclo, seja na identificação do problema, na formulação de propostas, no acompanhamento das ações, na implementação e na avaliação das políticas públicas.

A Constituição Cidadã de 1988 regulamentou diversas formas de participação popular e institucionalizou os conselhos gestores de políticas públicas, que representam uma relevante experiência de controle social, possibilitando que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, além de repercutir na melhoria da gestão, expressando também o processo de redemocratização do país (Brasil, 1988).

Esses conselhos permitem a participação da sociedade civil nas discussões sobre o planejamento e a gestão das diversas políticas públicas. Exemplo disso é o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), criado a partir de uma demanda histórica dos movimentos sociais, especialmente daqueles ligados à reforma urbana e à luta por moradia.

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

A partir da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, como já mencionado, o planejamento urbano feito com a participação social passa a ser recomendado, e um dos instrumentos para essa participação é a formação dos conselhos de política urbana. Nessa perspectiva, em 2004 foi instituído o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), compondo a estrutura do então recém-criado Ministério das Cidades, formado por membros oriundos dos diversos segmentos sociais, eleitos em conferências organizadas nas esferas municipal, estadual e nacional. Dentre as finalidades desse conselho está a de propor, além de acompanhar e avaliar as diretrizes para o desenvolvimento urbano, integrando as políticas fundiárias, de habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Nesse contexto, com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) delineada, a Bahia começa a se organizar. Em 2002, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur) que passou a coordenar a realização da Conferência Estadual das Cidades, cuja primeira edição foi realizada em 2003.

Também em 2003, concomitantemente à elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) começou a ser discutida na Bahia, já em sua primeira Conferência Estadual das Cidades. No mesmo período, também ocorreu a estruturação da então recém-criada Sedur.

No que se refere à habitação de interesse social, a participação popular consolidou-se em 2004 com a PNH, estabelecida com base nas deliberações da 1ª Conferência Nacional das Cidades e que prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação, instituído pela Lei Federal nº. 11.124/2005 (Brasil, 2005).

A PNH retoma o processo de planejamento habitacional no Brasil e busca garantir as novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna para os diversos segmentos da população, considerando como principais questões desse planejamento a integração urbana dos assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária, a provisão de habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (Brasil, 2004).

A discussão e a solução dessas questões tornam-se, assim, determinantes para o acesso à moradia digna, direito reconhecido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e que também está previsto na Carta Magna, pela Emenda Constitucional nº 26/2000, em seu artigo 6º, caput: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 2000).

A Lei Federal nº 11.124 (Brasil, 2005) “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS)”. O SNHIS, que é um dos componentes da PNH, apresenta como principal objetivo a implementação de políticas e programas que possibilitem o acesso à terra urbanizada e à moradia digna para a população de baixa renda, com a articulação das políticas de habitação de interesse social, de forma descentralizada e democrática.

A adesão dos estados e dos municípios ao SNHIS deve ser realizada de forma voluntária. No entanto, após a adesão por parte dos entes da Federação, estes se comprometem a formar os seus respectivos sistemas (planos de habitação de interesse social), devendo criar um fundo com dotação orçamentária específica a ser gerido por um conselho gestor, sob pena de não poder acessar os recursos do FNHIS.

Entre 2005 e 2006, diversos movimentos sociais de luta pela moradia participaram do processo de formulação da PEHIS, por meio de discussões, reuniões e/ou audiências públicas.

Em 2007 foi instituído o Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/BA), composto por quatro câmaras técnicas (Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento Básico e Planejamento e Gestão Territorial Urbana) e um plenário representativo, formado por segmentos atuantes nas questões voltadas ao desenvolvimento urbano (Mattedi, 2018).

Vale ressaltar que, após o ConCidades ser estabelecido, novos segmentos sociais foram incorporados ao processo de discussão da política pública. Nesse período, foram iniciadas as reuniões da Câmara Técnica de Habitação (CTHAB), fundamentais para a implementação e o acompanhamento da política habitacional (Mattedi, 2018).

Em 2008, foi promulgada a Lei nº 11.041/2008, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 11.539, de 15 de maio de 2009 (Bahia, 2008a, 2009a), que institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e seu conselho gestor, prevendo que o fundo deverá centralizar todos os recursos

orçamentários designados para a execução dos programas de habitação de interesse social, devendo estar submetido aos princípios e diretrizes contidas na PEHIS e nas resoluções do conselho gestor.

Segundo Mattedi (2018, p. 83), a participação popular no processo de formulação da PEHIS

[...] foi decisiva para a definição dos beneficiários da política, incluindo-se, entre eles, as populações tradicionais (indígenas, extrativistas, quilombolas, fundo ou fecho de pasto e ribeirinhos); para o estabelecimento de uma faixa de renda familiar que atendesse a esse público, e, ainda, para a qualificação de moradia digna como aquela dotada de infraestrutura básica e serviços sociais.

Vale destacar que a estrutura institucional da gestão urbana formada no estado da Bahia, contando com um conselho deliberativo, possibilitou a discussão e a implantação da PEHIS, construída de forma democrática e com participação ativa do ConCidades/BA (Máscia, 2018).

Posteriormente, como instrumento da PEHIS e compondo o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), foi formulado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (Planehab) 2013-2023, peça fundamental da implementação da política habitacional.

Construído de forma participativa, com contribuições dos diversos segmentos e representações dos Territórios de Identidade da Bahia, o Planehab produziu um diagnóstico dos municípios baianos referente às necessidades habitacionais² (déficit e inadequação) e de infraestrutura urbana e fundiária, com dados das áreas urbanas e rurais, além das demandas de povos e comunidades tradicionais (Fundação João Pinheiro, 2021).

A participação do ConCidades/BA por meio da CTHAB foi imprescindível durante o processo de formulação do Planehab, passando pelas diferentes etapas de elaboração até se concretizar com a aprovação do plano, pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (CGFEHIS-BA), em novembro de 2013.

Em 2015, o plano foi publicado juntamente com um relatório síntese e um manual de instruções para os municípios, com o objetivo de apoiar a estruturação do SEHIS. O Planehab teve seu horizonte temporal estabelecido em dez anos, concluindo seu prazo em 2023. Ressalta-se que, desde 2022, foi iniciado o processo para sua revisão e atualização.

O ConCidades/BA é peça indispensável para todo o processo de elaboração e discussão do novo Planehab, que envolverá a participação dos representantes dos diversos Territórios de Identidade da Bahia.

² De acordo com a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (2021), o conceito de necessidades habitacionais engloba déficit habitacional (falta/necessidade de provisão de novas moradias) e inadequação habitacional (carência de algum tipo de serviço/necessidade de melhoria na habitação).

Observa-se ainda a importância de se garantir uma participação mais efetiva e sistemática do conselho, de acordo com as competências que lhes são atribuídas. Assim, é importante a atualização dos conselheiros em relação às novas informações acerca da temática habitacional, especialmente dos que representam a CTHAB.

De acordo com informações do Ministério das Cidades, os estados e todos os municípios que fizeram adesão ao SNHIS precisam estar regularizados quanto ao Conselho, ao Plano e ao Fundo de Habitação de Interesse Social. Dos 417 municípios baianos, 410 assinaram o Termo de Adesão ao SNHIS, comprometendo-se com as exigências do sistema para ter acesso aos recursos do FNNHIS.

No entanto, até o final do ano de 2023, apenas 58 municípios, ou 14% do total, estavam em situação regular, enquanto 359, ou 86%, apresentavam pendências. Desses, sete municípios nem ao menos haviam assinado o Termo de Adesão ao SNHIS.

Quanto à elaboração dos instrumentos obrigatórios – Conselho, Plano e Fundo –, o plano local é o instrumento mais complexo a ser produzido pelas administrações municipais, sendo comprovado pelos dados que somente 93 municípios baianos possuem planos de habitação (Brasil, 2023). Desses, 33 municípios possuem planos locais elaborados há mais de dez anos, necessitando, portanto, de atualização. Ou seja, levando-se em conta o horizonte temporal de dez anos, a contar de sua elaboração, apenas 60 municípios possuem planos ainda considerados viáveis.

O Plano Local de Habitação constitui-se como um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais e deve ser planejado em conformidade com as diretrizes nacionais e estaduais. Os municípios com até 50 mil habitantes podem elaborar o plano de forma simplificada, enquanto os municípios com população superior devem elaborar seus planos na modalidade completa³.

Além de assegurar a regularidade no SNHIS e em face da elaboração desse importante instrumento de gestão, a Superintendência de Habitação da Sedur (SH/Sedur) presta assistência técnica aos municípios e reforça a importância da elaboração de diagnóstico a fim de aprofundar as informações acerca das demandas habitacionais locais.

Alem disso, ressalta-se o papel dos conselheiros do ConCidades na mobilização das comunidades em seus respectivos territórios para que os municípios realizem os planos que podem subsidiar as equipes municipais na tomada de decisões. Esses planos devem priorizar localidades e famílias de acordo com suas especificidades, possibilitando maior objetividade na elaboração

³ Considerando as especificidades dos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, o MCidades verificou a necessidade de elaboração dos PLHIS em formato Simplificado, a partir de uma proposta de conteúdo sintetizado aprovada pelo CGFNHIS, podendo ser preenchido diretamente no endereço eletrônico disponibilizado pelo Ministério. Para os municípios com população superior ao limite estabelecido, é preciso elaborar o PLHIS Completo, seguindo as exigências do Sistema de Habitação.

de programas locais de habitação de interesse social e no envio de propostas aos governos estaduais e federal com o objetivo de garantir moradia digna a essa população.

Outro ponto fundamental a ser destacado é a questão da participação dos conselheiros na implementação dos novos programas do estado com investimentos do poder público federal, a exemplo do Minha Casa Minha Vida e do Novo PAC – Periferia Viva, que compõe o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes, por meio do Programa de Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária.

Assim, é preciso assegurar a participação dos conselheiros na Câmara Técnica de Habitação, a fim de garantir um controle social efetivo e um maior envolvimento com os territórios que serão objeto de intervenção, já que o estado da Bahia foi contemplado com investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes, que está diretamente relacionado com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente o ODS 11 que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024).

Ressalta-se que o Brasil é signatário da Organização das Nações Unidas (ONU), e, no âmbito da Agenda 2030, comprometeu-se em cumprir os 17 ODS⁴. Dessa forma, o acesso de todos a uma moradia digna, segura, adequada e a preço acessível, incluindo serviços básicos e urbanização de favelas, implica em avanço no cumprimento das metas dos ODS.

O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES (CONCIDADES/BA) E SUA INTERAÇÃO COM AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O ConCidades/BA possui caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, sendo constituído por quatro câmaras técnicas: Habitação; Saneamento Básico e Ambiental; Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

De acordo com o Decreto nº 10.949 (Brasil, 2008), as câmaras devem ser compostas por conselheiros titulares e suplentes e podem receber convidados especialistas para tratar de temas específicos. O regimento do conselho define que as câmaras técnicas têm caráter permanente e a finalidade de subsidiar o debate do plenário, tendo entre suas principais atribuições discutir e emitir parecer sobre as questões setoriais e preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do conselho (Bahia, 2012e). Além disso, busca promover a articulação com movimentos sociais, órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à política estadual de desenvolvimento urbano e suas respectivas políticas setoriais (habitação, saneamento, mobilidade e gestão territorial).

⁴ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) fazem parte da chamada Agenda 2030 e referem-se ao pacto global assinado durante o Acordo de Paris, em 2015, por 193 países membros, incluindo o Brasil (Pacto Global Rede Brasil, 2024). A agenda é formada por 17 objetivos e desdobrados em 169 metas.

À Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) compete, dentre outras atribuições, formular, implementar, monitorar e avaliar a política e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), bem como as prioridades para o seu cumprimento.

A CTHAB possui atualmente quatro grupos técnicos de trabalho: GT Habitação Rural; GT Pós-ocupação e Cadastro; GT Mediação de Conflitos Fundiários e GT Territórios Periféricos. Cada grupo, formado por conselheiros e outros representantes da sociedade civil, tem a função de aprofundar o debate acerca de suas temáticas específicas.

Diante da complexidade das questões ligadas à habitação de interesse social, a atuação dos conselheiros na CTHAB sempre muito significativa. Segundo Menezes (2018), as propostas da câmara técnica, transformadas em resoluções normativas e recomendativas, proporcionam a participação dos segmentos sociais no processo de formulação das políticas públicas. A seguir, são elencadas as principais ações da CTHAB e as resoluções aprovadas por ano, com ênfase nos principais resultados alcançados na esfera da política estadual de habitação.⁵

AÇÕES DA CÂMARA TÉCNICA DE HABITAÇÃO (CTHAB)

No ano de 2008, a Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) debateu temas relevantes, com destaque para as ações voltadas à elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (Planehab), principal instrumento dessa política. Além disso, abordou questões para a regulamentação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e a formação do conselho gestor do fundo.

Esse foi o ano de aprovação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), Lei nº 11.041, quando grande parte das discussões da CTHAB girou em torno da política habitacional, sendo criado um grupo de trabalho específico para a discussão do plano de habitação (Bahia, 2008a, 2008b) por meio da Resolução Normativa nº 002/2008.

No ano de 2009, a CTHAB passou a discutir os parâmetros para cadastramento de demandas de habitação de interesse social e os critérios estaduais de enquadramento para o recém-criado Programa Federal Minha Casa Minha Vida, Lei nº 11.977 (Brasil, 2009).

Após aprovação da PEHIS, a CTHAB aprovou uma resolução⁶ para deliberar sobre o processo de adesão dos municípios baianos a essa política estadual. Outras resoluções foram propostas pela câmara e aprovadas no âmbito do conselho, a exemplo das orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação de interesse social no âmbito do Programa de

⁵ A partir de 2023, a CTHAB passa a ter quatro grupos de trabalho: GT Pós-ocupação e Cadastro, GT Habitação Rural, GT Territórios Periféricos (substituindo o GT Urbanização de Áreas Periféricas) e o recém-criado GT Mediação de Conflitos Fundiários.

⁶ Resolução Normativa nº 004/09: adesão dos municípios à PEHIS. A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial.

Habitação do Estado da Bahia e dos critérios de enquadramento e seleção para o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

No ano de 2010, a CTHAB discutiu pontos importantes para o processo de elaboração do Planehab. Formou-se o Grupo de Apoio Técnico (GAT), como uma articulação interinstitucional, no âmbito do estado da Bahia, com vistas a subsidiar as decisões da câmara técnica referentes ao Planehab. Esse grupo, de caráter não deliberativo, teve entre suas atribuições a apreciação e discussão das versões previstas no Termo de Referência do plano.

Outras ações foram desenvolvidas pela CTHAB ao longo do ano, como: a divulgação do andamento das obras contratadas e em execução para o Programa MCMV; a reabertura das inscrições do Cadastro Único de demandas por habitação de interesse social; unificação do cadastro do MCMV; discussão das diretrizes e procedimentos que devem ser adotados pela administração pública no âmbito das ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, resultando na criação do Grupo de Trabalho Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Em 2011, a CTHAB realizou atividades diversas e significativas, como: interação expressiva entre os conselheiros e outros segmentos da sociedade baiana na elaboração do Planehab, caracterizado pelo relevante processo participativo, que respaldou todo o trabalho. As atividades de capacitação também assumiram um papel importante, a exemplo da Oficina Estratégias e Eixos de Ação: Contribuições do ConCidades para o Planehab, que visou reunir subsídios e contribuições para a elaboração do plano.

Em 2012, as reuniões deram seguimento aos avanços para a consolidação da PEHIS, priorizando plenárias territoriais, com a participação e a escuta dos moradores locais, além da apresentação e aprovação de diagnósticos. A unidade de análise utilizada para a apresentação foi composta pelos 27 Territórios de Identidade da Bahia.

Além disso, ocorreu a reabertura do Cadastro Único de demandas por habitação de interesse social, com proposta de resolução e homologação pelo Decreto nº 14.065/2012, com “orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação de interesse social dentro dos programas de habitação Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida, e os critérios de enquadramento e seleção para atendimento” (Bahia, 2012a). A CTHAB também foi inserida na comissão preparatória da 5ª Conferência, apoiando o ConCidades nos processos de mobilização e sistematização de informações a serem divulgadas nos eventos.

Em 2013, a CTHAB aprovou o Planehab. Na ocasião, foram discutidos critérios de priorização para a implementação do plano, com ênfase nos municípios a serem impactados pelos grandes empreendimentos em curso pelo Governo do Estado da Bahia.

Também foram encaminhados temas e providências relativas às conferências municipais, estadual e nacional das cidades. Questões referentes a urbanização, assentamentos precários e regularização fundiária passaram a entrar em pauta, e a CTHAB propôs a criação de um grupo de trabalho para acompanhamento dessas ações.

Em 2014 foram realizadas reuniões que alcançaram resultados positivos, como a consolidação do Conselho como integrante do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), contribuindo de forma propositiva para as ações que visam à melhoria da habitação de interesse social no estado da Bahia. Essa consolidação materializou-se na institucionalização dos grupos de trabalho: Pós-ocupação e Cadastro e Urbanização de Áreas Precárias. Além disso, a CTHAB contribuiu para a concepção do Fórum Pós-ocupação da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Em 2015, as ações dos três grupos de trabalho avançaram significativamente. A temática da pós-ocupação foi bastante discutida, merecendo novas abordagens, dada a sua abrangência. O GT de Urbanização retomou suas ações de acompanhamento nos projetos do PAC e PAC/FNHIS.

Em 2016, os avanços e discussões tiveram pouca expressividade devido ao ano eleitoral, com muitos conselheiros envolvidos nos pleitos municipais, o que diminuiu a participação nas discussões plenárias. Ganharam destaque as discussões em torno do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), resultando na criação de mais um grupo técnico, o GT Habitação Rural.

Em 2017, a atuação da CTHAB firmou-se enquanto instância de articulação dos movimentos sociais, órgãos e entidades atuantes nessa área. Ressalta-se, nesse mesmo ano, a consolidação do GT Rural em uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), definindo a elaboração de uma política de habitação rural, vertente detalhada a partir da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)/2007 e do Planehab.

Com a nova formação dos Grupos de Trabalho da CTHAB – GT Pós-ocupação e Cadastro, GT Urbanização de Áreas Precárias e GT Rural – os grupos intensificaram seus esforços na elaboração de resoluções para apreciação da Câmara Técnica e do Pleno. Além disso, a CTHAB contribuiu para a ampliação do Fórum Pós-ocupação da RMS, propondo aumentar sua abrangência, expandindo a ação antes focada no Programa MCMV para os programas do PAC e do PAC/FNHIS, de urbanização de áreas precárias. Assim, os conselheiros e representantes de comunidades do GT Urbanização passaram a compor o Fórum Pós-ocupação da RMS.

Ainda em 2017, a CTHAB integrou um grupo de trabalho composto por representantes de todas as câmaras técnicas que apreciou e emitiu Nota Técnica sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. A câmara também integrou o GT Metropolitano que atua no sentido de contribuir com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), para a RMS sob a coordenação da Superintendência de Gestão Territorial da Sedur.

Em 2018, a CTHAB discutiu prioritariamente as portarias relativas à captação de recursos e a quais programas esses recursos seriam destinados. Abordou-se a Resolução nº 06 (Bahia, 2017c), encaminhada à Casa Civil, na qual se estabelece que 10% do Fundo de Combate à Pobreza sejam destinados ao Fundo Estadual de Habitação. O cadastro de beneficiários do Programa MCMV foi reaberto após ajuste e inclusão do critério de vulnerabilidade da situação

de microcefalia, que foi aceito pelo Ministério das Cidades. Nesse período também foi proposta a inclusão do processo de pós-ocupação na legislação estadual.

Em 2019, a atuação da CTHAB foi marcada pelas discussões em torno da desarticulação da política de habitação de interesse social no âmbito federal, refletida na extinção do Ministério das Cidades e na paralisação do Programa MCMV. Essa desarticulação causou um impacto negativo e expressivo na execução da PEHIS, já que não existe um programa estadual de habitação destinado a esse público. Diante dessa conjuntura adversa, as discussões em torno do plano tornaram-se ainda mais relevantes nos grupos de trabalho. Mesmo em meio a um cenário desfavorável, foi realizado o seminário *ConCidades/BA +10: avaliação e planejamento*. Coube aos membros da CTHAB a condução dos trabalhos do grupo setorial designado para avaliar e formular propostas para a política habitacional na Bahia.

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia da covid-19, o que determinou alterações no calendário da CTHAB – ConCidades/BA, com a realização de reuniões de forma remota. Ainda assim, foram discutidos temas importantes, como o impacto da Portaria nº 2.081/2020 na política de habitação na Bahia, o manual de apoio à regularização fundiária em áreas urbanas na Bahia, e a exclusão da Bahia na coordenação do trabalho de assessoramento técnico para regularização fundiária urbana em 371 municípios baianos, com recursos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Também foi apresentada a nova metodologia da Fundação João Pinheiro, para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de moradias no Brasil. Além disso, foi elaborada a Nota Técnica (NT 37/2020) sobre o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e a expectativa do governo do estado em relação a um programa voltado para habitação de interesse social.

Em 2021, ainda num cenário de pandemia, as reuniões da CTHAB continuaram a ocorrer de forma remota e/ou híbrida. As discussões abordaram as perspectivas da política habitacional em 2021, além do PCVA e do Cadastro Estadual de Habitação de Interesse Social. Além disso, atendendo à Portaria Federal nº 2.081 (Brasil, 2020), que dispõe sobre os procedimentos para seleção de beneficiários no âmbito do Programa MCMV, o Sistema Casa da Gente foi suspenso. Com isso, os interessados em participar do processo de seleção de unidades habitacionais oriundas do antigo MCMV precisaram, obrigatoriamente, realizar inscrição no Cadastro Único - CadÚnico, ou atualizar o cadastro já existente. A Sedur criou um novo sistema para seleção de beneficiários, seguindo os critérios determinados pela portaria.

O ano de 2022 foi marcado pelas discussões em torno das novas perspectivas para habitação de interesse social na Bahia para o ano de 2023, incluindo o novo programa MCMV, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Também foi discutida a proposta de inclusão de um capítulo na PEHIS sobre o Programa Estadual de Pós-ocupação, sem alterações no corpo do texto atual da lei. Também foram abordados os procedimentos e as exigências para o registro dos imóveis pertencentes

aos Empreendimentos do Programa MCMV, após o prazo de quitação. Além disso, foram apresentadas as informações sobre a proposta para o Programa Lote Urbanizado.

Durante o ano de 2023, o ConCidades/BA participou ativamente das discussões acerca do Programa Plurianual Participativo (PPA 2024/2027), que se tornou pauta prioritária nas câmaras técnicas, com o propósito de contribuir com o Eixo Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades.

Além dos debates em torno do PPA 2024/2027, os principais pontos abordados foram: a retomada das reuniões do Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (CGFEHIS), e a reativação dos grupos técnicos de trabalho (GT Habitação Rural; GT Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos; GT Pós-ocupação (retirou-se o Cadastro) e GT Territórios Periféricos, que alterou o GT Urbanização). No âmbito da câmara técnica também foram apresentados o novo Programa MCMV e as propostas para as modalidades urbana e rural.

O ano de 2023 foi um marco, diante de novas perspectivas para a área de habitação, a partir da retomada dos programas habitacionais em nível federal. Houve a reativação e o fortalecimento dos grupos técnicos de trabalho, além da alteração que substituiu o GT Urbanização pelo GT Territórios Periféricos.

Todas as ações da CTHAB demonstram sua importância na definição dos rumos para a área habitacional, assim como o seu papel relevante no âmbito do ConCidades/BA, favorecendo a participação dos conselheiros ao longo desses 15 anos, em que foram debatidos os mais diversos temas. Assim foram constituídas, de forma participativa, as políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social.

Vale ressaltar também que, nesse processo, um conjunto de resoluções foi proposto e aprovado pelos conselheiros, com vistas à construção de uma política habitacional democrática e participativa, considerando especificidades, programas etc.

A seguir, como forma de sistematizar o vasto trabalho realizado desde a criação da CTHAB, apresenta-se um quadro com as resoluções propostas por essa câmara e aprovadas no pleno do ConCidades/BA.

(Continua)

Quadro 1 Resoluções propostas pela Câmara Técnica de Habitação no âmbito do ConCidades – Bahia – 2008-2023		
Ano	Nº da resolução	Conteúdo
2008	Resolução Normativa nº 002 (Bahia, 2008b)	Criação do grupo de trabalho do Plano Estadual de Habitação (Planehab), vinculado à Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) do Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/BA).
2009	Resolução Normativa nº 003 (Bahia, 2009b)	Define orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por HIS dentro do Programa de Habitação do Estado da Bahia – Dias Melhores, os critérios de enquadramento e seleção para o Programa MCMV e dá outras providências (homologada pelo Decreto nº 15.521, de 04 de maio de 2009).
2009	Resolução Normativa nº 004/09 ⁷	Adesão dos municípios à PEHIS, apresentada na CTHAB.
2009	Resolução nº 16 (Bahia, 2009f)	Aprovação da proposta de normativa para processo de adesão dos municípios à PEHIS, apresentada na CTHAB.
2009	Resolução nº 17 (Bahia, 2009g)	Término da etapa de levantamento dos cadastros efetuados pelo Governo do Estado da Bahia, para o Programa Dias Melhores – atual Casa da Gente. Deliberação pela imediata publicização dos resultados alcançados, até o momento, do cadastramento efetuado.
2009	Resolução Recomendativa nº 01 (Bahia, 2009d)	Recomenda ao Conselho Nacional das Cidades notificar a Caixa Econômica Federal quanto à observância das diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação na aprovação dos projetos do Programa MCMV.
2009	Resolução Recomendativa nº 02 (Bahia, 2009e)	Observância dos critérios estabelecidos na Lei nº 11.041/2008 – PEHIS e na Resolução ConCidades nº 003/2009, regulamentada pelo Decreto nº 11.521/2009.
2010	Resolução Recomendativa nº 23 (Bahia, 2010a)	Determina pela apresentação dos projetos do Programa MCM no estado da Bahia.
2010	Resolução nº 24/2010 ⁸	Define pela reabertura das inscrições do Cadastro Único de Demandas por Habitação de Interesse Social do Estado da Bahia.
2010	Resolução Recomendada nº 02 (Bahia, 2010b)	Define pela unificação de cadastros do Programa MCMV nas esferas municipal e estadual.
2010	Resolução Recomendada nº 03 (Bahia, 2010c)	Recomenda a aprovação da minuta do decreto que regulamenta o Art. 5º, XV da Lei Estadual nº 11.041/2008, dispendo sobre as ações de mediação de conflitos fundiários urbanos no estado da Bahia e cria o Grupo de Trabalho Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.
2011	Resolução nº 001, de 21 de julho de 2011 (Bahia, 2011d)	Recomenda pela criação de grupo multissetorial formado por órgãos e secretarias do Governo do Estado da Bahia para acompanhamento da demanda por infraestrutura e equipamentos gerada a partir da produção habitacional, no âmbito dos programas Casa da Gente e MCMV.

⁷ A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial.

⁸ A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial.

(Continua)

Quadro 1 Resoluções propostas pela Câmara Técnica de Habitação no âmbito do ConCidades – Bahia – 2008-2023		
Ano	Nº da resolução	Conteúdo
2011	Resolução Recomendativa nº 04 (Bahia, 2011b)	Recomenda pelo acesso à moradia digna sustentável com total infraestrutura local aos moradores do empreendimento Recanto das Margaridas, no bairro Jardim das Margaridas, em Salvador-BA.
2011	Resolução Recomendativa nº 05 (Bahia, 2011c)	Recomenda a contratação e execução de equipamentos comunitários públicos juntamente com a contratação e início das obras de produção habitacional nos empreendimentos com mais de 200 unidades habitacionais, no âmbito dos programas Casa da Gente e MCMV.
2012	Resolução nº 001 (Bahia, 2012d)	Define pela reabertura das inscrições do Cadastro Único de Demandas por Habitação de Interesse Social e dá outras providências.
2012	Resolução nº 003 (Bahia, 2012b)	Define orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação de interesse social dentro dos Programas de Habitação Casa da Gente e MCMV, e os critérios de enquadramento e seleção para atendimento, que com este se publica (homologada pelo Decreto nº 14.065, de 25 de julho de 2012).
2013	Resolução nº 03/2013 ⁹	Recomenda a criação de grupo formado por membros da CTHAB para acompanhamento de cadastro, regularização fundiária, ações de urbanização, licitações contratos e fluxos financeiros para obras de urbanização de áreas precárias, no âmbito dos programas de Urbanização e Regularização Fundiária com recursos dos programas Casa da Gente e PAC.
2014	Resolução Normativa nº 007 (Bahia, 2014b)	Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Pós-ocupação vinculado à Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) do ConCidades/BA para acompanhamento da implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS).
2014	Resolução Normativa nº 008 (Bahia, 2014c)	Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Urbanização de Assentamentos Precários vinculado à Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) do ConCidades/BA, para acompanhamento da implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária (PEHIS).
2014	Resolução Normativa nº 009 (Bahia, 2014d)	Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Cadastro de Demandas por Habitação de Interesse Social, vinculado à Câmara Técnica de Habitação (CTHAB) do ConCidades/BA, para acompanhamento da implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS).
2014	Resolução Recomendativa nº 010 (Bahia, 2014e)	Recomenda a criação de Grupos de Trabalho de Pós-ocupação, vinculados à Caixa Econômica Federal, para acompanhamento da implementação dos empreendimentos realizados no âmbito da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) do estado da Bahia, como os programas Casa da Gente e MCMV.
2015	Resolução Normativa nº 08/2015 ¹⁰	Programa Vida Melhor.

⁹ A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial

¹⁰ A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial.

(Conclusão)

Quadro 1 Resoluções propostas pela Câmara Técnica de Habitação no âmbito do ConCidades – Bahia – 2008-2023		
Ano	Nº da resolução	Conteúdo
2015	Resolução Recomendativa nº 09/2015 ¹¹	Dispõe sobre a retomada do Programa Vida Melhor Urbano direcionado para os empreendimentos do Programa Casa da Gente e MCMV de Salvador, Região Metropolitana de Salvador (RMS) e outros municípios baianos, como parte integrante do processo de acompanhamento e monitoramento da Política Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária (PEHIS) (não publicado).
2016	Resolução nº 001 (Bahia, 2016c)	Dispõe sobre a criação do grupo de trabalho referente aos temas pertinentes à habitação rural (não publicado).
2016	Resolução nº 005 (Bahia, 2016a)	Dispõe sobre as diretrizes estabelecidas para os critérios de enquadramento e seleção de demandas por habitação de interesse social do Programa MCMV no âmbito do estado da Bahia, e atualização de cadastro dos beneficiários que, com este se publica (homologada pelo Decreto nº 17.222, de 25 de novembro de 2016).
2016	Resolução nº 006 (Bahia, 2016d)	Dispõe sobre a unificação do cadastro de beneficiários do Programa MCMV, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), envolvendo o poder público nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal – e dá outras providências (não publicada).
2017	Resolução nº 04 (Bahia, 2017b)	Recomenda a realização de audiência pública envolvendo representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, do Governo do Estado da Bahia, da Sedur e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder).
2017	Resolução nº 06 (Bahia, 2017c)	Recomenda a destinação de recursos próprios para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS).
2019	Resolução Normativa nº 02 (Bahia, 2019b)	Dispõe sobre a mudança de critério adicional do ente público estadual para seleção e priorização de beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa MCMV.
2023	Resolução nº 03 (Bahia, 2023b)	Dispõe sobre as diretrizes estabelecidas para os critérios de enquadramento e seleção de demandas por habitação de interesse social do Programa MCMV, no âmbito do estado da Bahia, e atualização de cadastro dos beneficiários, e dá outras providências.
2023	Resolução nº 05 (Bahia, 2023c)	Dispõe sobre a incorporação da temática Melhorias Habitacionais ao escopo de assuntos a serem tratados no Grupo de Trabalho Territórios Periféricos.
2023	Resolução nº 06 (Bahia, 2023d)	Dispõe sobre a incorporação da temática Projeto Técnico Social para Habitação de Interesse Social ao escopo de assuntos a serem tratados no Grupo de Trabalho Pós-ocupação, da CTHAB, no âmbito do ConCidades/BA.

Fonte: Figueiredo (2018). Elaboração própria.

O conjunto dessas resoluções não esgota o papel desempenhado pelo ConCidades/BA nesses 15 anos de existência, mas reafirma o protagonismo desse conselho, destacando sua função na elaboração e no controle das políticas públicas ligadas ao desenvolvimento urbano.

¹¹ A resolução, aprovada pelo Conselho das Cidades, foi discutida e consensualmente aprovada pelo Pleno do Conselho. No entanto, ainda não foi publicada no Diário Oficial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova diretriz para a gestão pública, baseada na participação da sociedade. Os movimentos sociais exerceram um papel considerável na formação desse novo tipo de gestão e, conseqüentemente, dos conselhos gestores de políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA). Esses conselhos impulsionam a participação democrática e lutam para garantir que as políticas urbanas atendam às reais necessidades da população.

Do mesmo modo, os movimentos de luta por moradia sempre participaram das discussões pelo direito à cidade e à moradia digna. De forma geral, a atuação desses movimentos repercute na formação e implementação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social.

Desde o processo de redemocratização do Brasil, a construção das políticas habitacionais vem passando por mudanças. No entanto, para que seja uma transformação relevante, torna-se imperioso intensificar o controle social com a participação democrática nas diversas etapas dessas políticas: legitimação, fiscalização e acompanhamento.

É inegável que o ConCidades/BA, respaldado numa trajetória de 15 anos, mediante planejamento participativo e transparente, consolidou seu papel determinante na forma de estruturação da política de desenvolvimento urbano. Ao longo desse tempo, por meio da Câmara Técnica de Habitação (CTHAB), o conselho influenciou a política habitacional do estado, sempre de forma atuante e muito significativa. É indiscutível sua contribuição para a construção da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e para o processo de elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (Planehab), principal instrumento dessa política.

Não obstante todas as grandes conquistas alcançadas pelo ConCidades/BA, incluindo sua participação no processo de discussão da política de habitação, há desafios a serem superados no sentido de ampliar sua atuação. É preciso dar condições para que o conselho possa atuar tanto no processo de elaboração, quanto na implementação e avaliação desse importante instrumento, que visa à promoção do desenvolvimento habitacional no estado. Passados 10 anos desde a aprovação do plano, o processo de revisão do Planehab já foi iniciado, com o intuito de ajustar as diretrizes e estratégias existentes para garantir que o plano reflita as demandas atuais e futuras. As soluções habitacionais precisam ser sustentáveis e inclusivas, devendo envolver o conselho em todas as etapas, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos métodos de gestão e avaliação das políticas públicas.

Além disso, é essencial promover uma maior integração entre os diferentes níveis de governo, bem como prover a capacitação dos membros do conselho, com ênfase no desenvolvimento de competências e habilidades para o acompanhamento e o controle, garantindo assim uma participação cidadã mais efetiva. Além disso, é necessário viabilizar de forma adequada os recursos para sustentabilidade institucional.

Ao longo de seus 15 anos de atuação, o ConCidades/BA simboliza não apenas a conquista e o fortalecimento da participação cidadã na busca por uma gestão democrática, consagra também o seu legado de resistência e a conjugação de esforços entre a Secretaria Executiva do estado e a sociedade civil organizada na luta pelo direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Decreto nº 11.539, de 15 de maio de 2009. Regulamenta o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS e o Conselho Gestor do FEHIS criados pela Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 16-17 maio 2009a. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8590/9>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- BAHIA. Decreto nº 14.065, de 25 de julho de 2012. Homologa a Resolução nº 003/2012, do Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 jul. 2012a. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8120/10>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- BAHIA. Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 maio 2008a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-11041-2008-bahia-institui-a-politica-e-o-sistema-estadual-de-habitacao-de-interesse-social-cria-o-fundo-estadual-de-habitacao-de-interesse-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- BAHIA. Resolução nº 003/2009. Define orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação de interesse social dentro do Programa de Habitação do Estado da Bahia - Dias Melhores, os critérios de enquadramento e seleção para o Programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 5 maio 2009b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4oIq5RzAyaGFsbWpZZIU/view?resourcekey=0-ztWp9BCLhcnWbDFOoplw>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- BAHIA. Resolução nº 003/2012. Define orientações e diretrizes para o cadastramento de demandas por habitação de interesse social dentro dos Programas de Habitação Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida, os critérios de enquadramento e seleção para atendimento e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 27 jul. 2012b. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8121/10>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- BAHIA. Resolução nº 005, de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre as diretrizes estabelecidas para os critérios de enquadramento e seleção de demandas por habitação de interesse social do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV no âmbito do estado da Bahia e atualização de cadastro dos beneficiários e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 nov. 2016a. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/1594/1>. Acesso em: 9 ago. 2024.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades 2008*. Salvador: Sedur, 2009c. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/19O7KpQEVu6f1F4AtjtRkUm_CEJDrIhen/view. Acesso em: 8 ago. 2024.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório descritivo e cronológico das atividades de 2010*. Salvador: Sedur, abr. 2011a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a8irvWSeEdsNZBq7u5sl9x2zh6XXB32D/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades 2011*. Salvador: Sedur, 2012c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19t46TuPxZ9yIY1iqYNpdkgfWwnNlirGJ/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2012*. Salvador: Sedur, 2013. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1RaBV9WQT9MRyHg0ug4Ke-eXIPhmkoxR/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2013*. Salvador: Sedur, 2014a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-HNdegSVbSbgAdvm0h12j5roHIEwjAa8/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia: exercício 2014*. Salvador: Sedur, 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19AUECMVUGkGpZyotnUe4uDb8uu5xyiQV/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2015*. Salvador: Sedur, 2016b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19AUECMVUGkGpZyotnUe4uDb8uu5xyiQV/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual: 2016*. Salvador: Sedur, 2017a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1GmSSLNz8kvSYmGQOo1Vvd4m7BCbQgqJQ/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual: 2017*. Salvador: Sedur, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1P36llcPhbtjYep_Dfr9gfXBYpNQKykXR/view. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades: 2018*. Salvador: Sedur, abr. 2019a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1YXJ1W-xo9hCOT1jgOu9iKxQ0J6GbNSAj/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades: 2019*. Salvador: Sedur, abr. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14sAsK0l6dPO1t2Q7GQAxOfOccHxgBJlw/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2020*. Salvador: Sedur, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1B9PbJiyuKMav5tCkxksV32IL_4q2ThKK/view. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2021*. Salvador: Sedur, 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ROVIZynzXcTh03mHLDepjdo_dHx65Od3/view. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2022*. Salvador: Sedur, 2023a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hkbXAe9bv_qqYiddEu9Y9IG5JKRgxCg/view. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2023*. Salvador: Sedur, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1aF3u-Vq-syfp6aATJ0bg9kPVmmi3yuAK/view>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Normativa nº 007, de 15 de agosto de 2014. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Pós-ocupação vinculado à Câmara Técnica de Habitação do ConCidades/BAhía para acompanhamento da

implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 3 set. 2014b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rlwMXdoU67Cd8aEVJLdjVJgS812t9h15/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Normativa nº 008, de 15 de agosto de 2014. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Urbanização de Assentamentos Precários vinculado à Câmara Técnica de Habitação do ConCidades/BAhIA, para acompanhamento da implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária – PEHIS. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 4 set. 2014c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1gDQXrSWIwbCYRahI5D3VxCpv8Aj4UkSN/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Normativa nº 009, de 15 de agosto de 2014. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Cadastro de Demandas por Habitação de Interesse Social, vinculado à Câmara Técnica de Habitação do ConCidades/BAhIA para acompanhamento da implementação da Política Habitacional de Interesse Social – PEHIS. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 3 set. 2014d. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1oRWWqKwLDyHLJQKDoU0-6ycnRFo1hGKk/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendativa nº 010, de 15 de agosto de 2014. Recomenda a criação de Grupos de Trabalho de Pós-ocupação, vinculados à Caixa Econômica Federal – para acompanhamento da implementação dos empreendimentos realizados no âmbito da Política Habitacional do Estado da Bahia – PEHIS, como os Programas Casa da Gente e Minha Casa Minha Vida. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 3 set. 2014e. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1y3aekYRx1yrFoSL1D1m8Sh1AbmEDaJmV/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 001, de 01 de junho de 2012. Define pela reabertura das inscrições do Cadastro Único de Demandas por Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7-8 jul. 2012d. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BBy5DhEb4oIgs5dUF6ZUhtMW5oSUE/view?resourcekey=0-PHC6V2nU5MNAIAh9gGjzQ>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendativa nº 04, de 19 de maio de 2011. Recomenda pelo acesso à moradia digna sustentável com total infraestrutura local aos moradores do Empreendimento Recanto das Margaridas no bairro Jardim das Margaridas, Salvador-Bahia. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 jun. 2011b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1jGQli_xRrgpw2iQMO691ftfyHJUKPhrL/view. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendativa nº 05, de 23 de setembro de 2011. Recomenda a contratação e execução de equipamentos comunitários públicos juntamente com a contratação e início das obras de produção habitacional, nos empreendimentos com mais de 200 unidades habitacionais, no âmbito dos programas Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 30 set. 2011c. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/16_nD7Pf4BT4wCQIRMMoJONqVuJxOa9eF/view. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 001, de 21 de julho de 2011. Recomenda pela criação de grupo multisetorial formado por órgãos e secretarias do Governo do Estado da Bahia para acompanhamento da demanda por infraestrutura e equipamentos gerada a partir da produção habitacional, no âmbito dos programas Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 1 set. 2011d. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BJYua44nCELA0IILhkgMMR1ur7A76sHu/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 03, de 25 de setembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes estabelecidas para os critérios de enquadramento e seleção de demandas por habitação de interesse social do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV no âmbito do estado da Bahia e atualização de cadastro dos beneficiários, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 15 dez. 2023b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-aOX1rk1Csa6uKNKD_ikvb92YZF0NcqK/view. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 05/2023. Dispõe sobre a incorporação da temática de Melhorias Habitacionais, dentro do escopo de assuntos a serem tratados no Grupo de Trabalho – GT Territórios Periféricos. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 15 dez. 2023c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a71bs6WjO8UyYFS329QWhs5UaLe6UbX4/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 06/2023. Dispõe sobre a incorporação da temática do Projeto Técnico Social para Habitação de Interesse Social dentro do Grupo de Trabalho – GT Pós-ocupação, da Câmara Técnica de Habitação, do ConCidades/BAhIA. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 15 dez. 2023d. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a71bs6WjO8UyYFS329QWhs5UaLe6UbX4/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Normativa nº 02, de 01 de novembro de 2019. Dispõe sobre a mudança de critério adicional do ente público estadual para seleção e priorização de beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 8 nov. 2019b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12OFLCGwloQAFIfJdcOppUPtftyTyWUowZ/view>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 04, de 28 de julho de 2017. Recomenda a realização de audiência pública envolvendo representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, do Governo do Estado da Bahia, da Sedur e da Conder. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 29 set. 2017b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5UmFQejNUelJiU1k/view?resourcekey=0-kG5I_UyDePqRzEnPogqH9Q. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 06, de 28 de julho de 2017. Recomenda a destinação de recursos próprios para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS). *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 29 set. 2017c. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5YUNCRlpyS1YzUWM/view?resourcekey=0-kYld_xlvMvBk6qRodfT4uQ. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 002, de 18 de abril de 2008. Aprova a criação do Grupo de Trabalho do Plano Estadual de Habitação, vinculado à Câmara Técnica de Habitação, do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, ConCidades/BA. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 19-20 abr. 2008b. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8811/30>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendativa nº 01, de 10 de dezembro de 2009. Recomenda ao Conselho Nacional das Cidades notificar a Caixa Econômica Federal quanto à observância das diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação na aprovação dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 dez. 2009d. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8725/32>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendativa nº 02, de 10 de dezembro de 2009. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12-13 dez. 2009e. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8726/28>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução ConCidades nº 23, de 15 de outubro de 2010. Determina pela apresentação dos Projetos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 nov. 2010a. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/7924/26>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendada nº 02, de 15 de outubro de 2010. Define pela unificação de cadastros municipais e estadual do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 nov. 2010b. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/7924/26>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução Recomendada nº 03, de 10 de dezembro de 2010. Recomenda a aprovação da minuta do decreto que regulamenta o art. 5º, XV da Lei Estadual nº. 11.041, de 07 de maio de 2008, dispondo sobre as ações de mediação de conflitos fundiários urbanos no estado da Bahia e cria o Grupo de Trabalho Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 31 dez. 2010c. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/7956/19>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 001, de 01 de abril de 2016. Dispõe sobre a criação do grupo de trabalho referente aos temas pertinentes à habitação rural. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 18 maio 2016c. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/1035/12>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia -ConCidades/Ba. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 6 jul. 2012e. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5OTFtSILR09sWTg/edit?resourcekey=0-9nI9KfbIBLISjVJoCPIpkg>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 006, de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre a proposta de unificação do cadastro de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, envolvendo o poder público nas três esferas de governos, municipal, estadual e federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12 ago. 2016d. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/1363/37>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 16, de 10 de dezembro de 2009. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12-13 dez. 2009f. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8726/28>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 17, de 10 de dezembro de 2009. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12-13 dez. 2009g. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8726/28>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.949, de 26 de janeiro de 2022. Promulga o Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, que incorpora ao referido acordo o Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, firmado em Santiago, em 21 de novembro de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10949.htm. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, nov. 2004. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano, 1). Disponível em: <https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. Brasília, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,totalidade%20do%20d%C3%A9ficit%20habitacional%20do>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Situações do SNHIS*. Disponível em: http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.081-de-30-de-julho-de-2020-269668974>. Acesso em: 12 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Glória Cecília. A elaboração de resoluções enquanto prática democrática do ConCidades: reflexões em contexto de crise. In: BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *ConCidades/BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: Sedur, 2018. p. 33-45.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento sustentável: meta 11 – cidades e comunidades sustentáveis*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

MÁSCIA, Eleonora. Construção e consolidação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária. In: BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *ConCidades/BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: Sedur, 2018. p. 75-76.

MATTEDI, Raquel. A participação do ConCidades/BA na Política Habitacional do estado: Memória de um exemplo. In: BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *ConCidades/BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: Sedur, 2018. p. 83-86.

MENEZES, Adalva Pereira Tonhá. O protagonismo do ConCidades Bahia na implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS. *In*: BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *ConCidades/BA: 10 anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: Sedur, 2018. p. 77-81.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *ODS e Agenda 2030: agir por um futuro em que todas as formas de vida possam prosperar*. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods-e-agenda-2030/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2024.

O CONTROLE SOCIAL NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS NA BAHIA

MATEUS ALMEIDA CUNHA¹

BIANCA MENEZES CUNHA COUTO²

RAIMUNDO DE FREITAS NEVES³

Com o objetivo de garantir que as políticas públicas promovam o bem comum da sociedade, é recomendado que, durante o processo de elaboração dessas políticas pelo poder público, sejam criados mecanismos que possibilitem a efetiva participação social, por meio da legitimação das demandas da sociedade (Ferreira; Macedo, 2012 *apud* Ferreira; Cunha, 2018). Sabe-se, entretanto, que as demandas podem ser específicas de determinados segmentos sociais, como agrupamentos políticos ou grupos com atividades econômicas relacionadas ao tema da política em discussão. Portanto, é necessário um consenso coletivo e compartilhado que busque a resolução pacífica de eventuais conflitos. Dessa forma é que a política pública irá promover a melhoria da vida das comunidades (Toro, 1994 *apud* Ferreira; Cunha, 2018).

Tradicionalmente, no Brasil, as formas mais utilizadas para viabilizar a participação e o controle social são: a criação de conselhos e a realização de consultas e audiências públicas. Tais mecanismos possibilitam subsidiar os processos decisórios governamentais. No entanto, é necessário que a participação social ocorra de forma objetiva e focada em finalidades claras para que os resultados obtidos sejam efetivos (Ferreira; Cunha, 2018).

De acordo com a Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia (Lei Estadual nº 11.172/2008), a Câmara Técnica de Saneamento (CTSAN) do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) tem a competência de formular a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), conforme disposto no art. 229 da Constituição do Estado da Bahia. Além disso, também exerce o controle social dos serviços e ações de saneamento básico prestados e

¹ Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento e graduado em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador na área de Resíduos Sólidos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur-BA); professor convidado do Curso de Especialização (pós-graduação) de Gestão de Resíduos Sólidos Socialmente Integrada (GERSI/UFBA); membro do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA); membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam); membro da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA); membro da Diretoria da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção Bahia (ABES-BA). <https://orcid.org/0009-0002-7698-6833>. mateuscunha@hotmail.com.br

² Graduada em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Faculdade de Ciência e Tecnologia (ÁREA1/CBES) e em Engenharia de Segurança do Trabalho pelo Centro Universitário UniRuy Wyden e mestranda em Meio Ambiente, Águas e Saneamento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Apoio técnico à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur-BA). Consultora na área de licenciamento ambiental, recursos hídricos e resíduos sólidos. Responsável pela elaboração de diversos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). <https://orcid.org/0009-0004-2110-7955>. biancamenezesc@hotmail.com

³ Mestre em Marketing e Gestão Empresarial pela Universidade de Lisboa (ULisboa), pós-graduado em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), graduado em Engenharia Civil pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Assessor da Superintendência de Saneamento da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Estado da Bahia (SIHS). <https://orcid.org/0009-0002-0415-0690>. raimundo.freitas@sihs.ba.gov.br

executados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado (Bahia, 1989, 2008b). A CTSAN deve assegurar em sua composição a participação de representantes do poder público, de associações comunitárias e de entidades profissionais ligadas ao saneamento básico, bem como a composição indicada no art. 47 da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) (Brasil, 2007).

Assim, o ConCidades/BA possui um papel importante de controle social, conforme preconizado na legislação de saneamento básico, discutindo, elaborando e implementando políticas públicas nessa área. Este texto tem o objetivo de apresentar os principais temas discutidos pela CTSAN desde a sua criação, e ao longo de 15 anos de existência, e realizar uma breve discussão sobre a pertinência desses temas para a implementação de políticas públicas durante esse tempo.

Para alcançar esse objetivo, foram realizadas pesquisa documental (leis, decretos, normas), revisão de literatura e análise dos Relatórios de Atividades anuais, de 2008 a 2023, do Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/BA), buscando os temas que foram discutidos na CTSAN ao longo desses anos, por meio de análise quali quantitativa.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O SANEAMENTO BÁSICO

Os direitos humanos são resultado de uma luta histórica e social, ante a ideia de igualdade essencial entre os indivíduos (Cunha, 2015). Para Coutinho (2005 *apud* Cunha, 2015), a cidadania não ocorre de uma única vez e não se estabelece de cima para baixo. Segundo ele, ela é consequência de uma longa e permanente luta das classes mais desfavorecidas.

A ideia de cidadania não surgiu no mundo moderno, embora tenha encontrado nele a sua máxima expressão. As primeiras teorias sobre cidadania surgiram na Grécia antiga, na era pré-cristã, repercutindo na prática da democracia. Entretanto, naquele momento a cidadania estava longe de uma dimensão universal, pois, mesmo em situações mais democráticas, os escravos, as mulheres e os estrangeiros, que somavam cerca de 75% da população total adulta de Atenas, estavam excluídos dos direitos de cidadania. Portanto, só existiam efetivamente os direitos políticos, enquanto os direitos civis eram inexistentes (Coutinho, 2005 *apud* Cunha, 2015).

Este trabalho não visa discutir as ideologias e/ou os conceitos filosóficos da criação dos direitos humanos e da cidadania. Esses conceitos são abordados de forma generalista com o propósito de esclarecer o processo de surgimento dos direitos humanos.

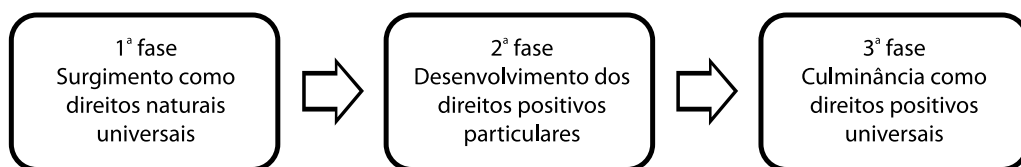
Apenas após a Declaração Universal dos Direitos do Homem é que se constatou que a humanidade, de maneira geral, possui alguns valores em comum. Assim, pode-se acreditar na universalidade dos valores, observando-se que universal não significa efetivamente o que é dado objetivamente, mas sim acolhido no pensamento humano (Bobbio, 2004 *apud* Cunha, 2015).

Quando tal pressuposto foi aceito pela primeira vez por um legislador – como ocorreu nos Estados Unidos com as declarações de direitos e também na França com a Revolução Francesa –, ele foi incluído como uma nova concepção de Estado. Nessa concepção, o Estado deixa de ser absoluto, tornando-se limitado e não sendo mais um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar objetivos que são estabelecidos antes e fora de sua própria existência (Bobbio, 2004 *apud* Cunha, 2015).

Com isso, a consolidação dos direitos humanos não se proclama mais como uma expressão de exigência, mas se torna o início do estabelecimento de um sistema de direitos em sua essência. Porém, esse universalismo foi uma conquista gradual, sendo que, na história da formação das declarações dos direitos, podem ser identificadas ao menos três fases sinteticamente apresentadas a seguir (Bobbio, 2004 *apud* Cunha, 2015).

- Primeira fase: as declarações surgiram como teorias filosóficas, afirmando que o homem possui direitos inerentes que não podem ser retirados dele por ninguém, nem mesmo pelo Estado.
- Segunda fase: na passagem da teoria para a prática, os direitos passaram a ser protegidos, entretanto com valor reconhecido apenas pelo Estado. Com isso, não haveria mais os direitos do homem, mas sim apenas os direitos do cidadão de determinado Estado.
- Terceira fase: iniciada com a Declaração de 1948, quando a afirmação dos direitos passou a ser reconhecida como universal e positiva. Universal porque seus princípios passaram a se aplicar não apenas aos cidadãos de um ou de outro Estado, mas a todos os indivíduos. E positiva porque inicia um processo no qual os direitos humanos devem não apenas ser proclamados ou idealmente reconhecidos, mas efetivamente garantidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.

Figura 1
Fluxograma-síntese da formação dos direitos do homem



Fonte: Cunha (2015).

As políticas públicas referentes aos serviços públicos de saneamento básico são parte da ação governamental, incluindo o desenvolvimento e a implementação de estruturas e mecanismos jurídico-administrativos e institucionais, assim como os processos sociais e políticos que integram o planejamento, a implementação e o monitoramento dessas políticas (Heller; Castro, 2013 *apud* Cunha, 2015).

De acordo com Borja e Moraes (2006), os serviços públicos de saneamento básico são fundamentais para a saúde pública e a proteção ambiental, sendo considerados essenciais à vida. Eles constituem um direito social básico e um dever do Estado, devendo o seu acesso ser assegurado a todos os cidadãos por meio de tecnologias adequadas à realidade socioeconômica, cultural e ambiental de determinado território. Para os autores, a noção de saúde como um direito surgiu no Brasil na década de 1980, quando diversos segmentos desempenharam um papel importante (Borja; Moraes, 2006), entre eles, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), integrada ao movimento da Reforma Sanitária, que defendeu a redefinição dos papéis institucionais na área da saúde, propondo princípios/diretrizes de universalização e equidade do atendimento, descentralização da gestão dos serviços, integração institucional, entre outras ações.

A LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO – LNSB (LEI FEDERAL Nº 11.445/2007) E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PNRS (LEI FEDERAL Nº 12.932/2014)

Os principais marcos das políticas públicas nacionais para a área de saneamento básico são a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (Lei Federal nº 11.445/2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010) e o denominado Novo Marco do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020) (Brasil, 2005, 2007, 2010, 2020b). Além dos marcos identificados, diversas outras políticas públicas contemplam normas relacionadas, direta e indiretamente, ao saneamento básico e à gestão dos resíduos sólidos, tais como: Política Nacional de Saúde (Brasil, 1990); Política Nacional de Educação Ambiental (Brasil, 1999); Lei de Crimes Ambientais (Brasil, 1998); Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Brasil, 1981); Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (Brasil, 1997) e outras.

O marco legal para o saneamento básico, instituído pela Lei Federal nº 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico), estabeleceu como princípios fundamentais, entre outros, a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico e a integralidade das ações (Brasil, 2007).

Conforme Cunha e Peregrino (2022), a componente limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é abordada de forma discreta na LNSB. Para complementar essa lei, foi instituída a PNRS, por meio da Lei Federal nº 12.305 (Brasil, 2010), que estabelece princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos (inclusive os perigosos), além de indicar responsabilidades dos geradores e do poder público e, também, instrumentos econômicos aplicáveis para essa área. Foram incorporados outros tipos de resíduos além dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), que são os industriais, de serviços de saúde, construção civil, mineração, serviços públicos de saneamento básico, entre outros (Cunha, 2018). A PNRS também destaca a importância da responsabilidade compartilhada

entre governo, empresas e sociedade, além da inclusão dos catadores de materiais recicláveis e da formalização de cooperativas de reciclagem.

Ambas as políticas enfrentam desafios significativos, como a necessidade de investimentos contínuos, modernização da infraestrutura, fortalecimento da governança e educação ambiental da população. A continuidade e o aprimoramento dessas políticas são fundamentais para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a serviços de saneamento básico de qualidade e para assegurar que os resíduos sólidos sejam gerenciados de forma adequada, protegendo o meio ambiente e promovendo a saúde pública, a economia circular e a valorização de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI ESTADUAL Nº 11.172/2008) E A POLÍTICA ESTADUAL DE RESÍDUOS (LEI ESTADUAL Nº 12.932/2014) – BAHIA

A Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia (Lei Estadual nº 11.172/2008) amplia o conceito de saneamento básico estabelecido pela lei nacional, definindo-o como constituído pelos mesmos serviços, bem como por ações de combate e controle a vetores e reservatórios de doenças, além de atividades relevantes para a promoção da saúde e da qualidade de vida, sendo a natureza desses serviços caracterizada como essencial (Bahia, 2008b).

A Política Estadual de Saneamento Básico (Bahia, 2008b) está em sintonia com o *Capítulo IX – Do Saneamento Básico*, da Constituição Estadual da Bahia (1989), que prevê:

Art. 227 - Todos têm direito aos serviços de saneamento básico, entendidos fundamentalmente como de saúde pública, compreendendo abastecimento d'água no melhor índice de potabilidade e adequada fluoretação, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais, controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida (Bahia, 1989).

A Constituição Estadual também evidencia a necessidade (e a importância) de integração entre as políticas de saúde e saneamento básico, ao definir que:

Art. 235 - As ações e os serviços de saúde pública e os privados que os complementarem, mediante rede regionalizada e hierarquizada, que serão regulamentados na forma da lei, integram o Sistema Único de Saúde, de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

III - integração das ações de saúde, saneamento básico e ambiental (Bahia, 1989).

A Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia institui ainda, em seu Art. 10º, o “Sistema Estadual de Saneamento Básico, constituído pelos órgãos e entidades do Poder Executivo que possuam competências relacionadas ao saneamento básico” (Bahia, 2008b), definindo como órgão superior o Conselho Estadual das Cidades, com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora da Política Estadual de Saneamento Básico.

A Lei Estadual nº 10.704/2007, que “cria o Conselho Estadual das Cidades e dá outras providências”, instituiu na estrutura básica do ConCidades/BA, dentre outras, a Câmara Técnica de Saneamento Básico (Bahia, 2007, art. 7, § 3):

A Câmara Técnica de Saneamento Básico, além de órgão assessor do ConCidades/BA, terá por competências próprias as de formular a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico, conforme o disposto no art. 229 da Constituição do Estado da Bahia, bem como exercer o controle social dos serviços e ações de saneamento básico prestados e executados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado.

Conforme mencionado, de acordo com o Art. 229 da Constituição Estadual:

Fica criado o Conselho Estadual de Saneamento Básico, órgão deliberativo e tripartite, com representação do Poder Público, associações comunitárias e associações e entidades profissionais ligadas ao setor de saneamento básico, que, dentre outras competências estabelecidas em lei, deverá formular a política e o Plano Estadual de Saneamento Básico (Bahia, 1989, art. 229).

Conforme o Art. 5º do Decreto Estadual nº 10.949/2008: “O ConCidades/BA contará com o assessoramento das seguintes Câmaras Técnicas: [...] II - Saneamento Básico e Ambiental” (Bahia, 2008a).

Com isso, o Decreto Estadual nº 10.949/2008 teve alguns dispositivos legais revogados tacitamente pela Lei Estadual nº 11.172/2008. Dessa forma, embora o Decreto mencione a “Câmara Técnica de Saneamento Básico e Ambiental”, manteve-se o nome “Câmara Técnica de Saneamento Básico” incorporando também as políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos (Bahia, 2008a, 2008b).

Em sintonia com a PNRS, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) da Bahia (Lei Estadual nº 12.932/2014) dispõe sobre princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, além de estabelecer normas relativas à gestão e ao gerenciamento integrados de resíduos sólidos, em regime de cooperação com o setor público, o setor empresarial e os demais segmentos da sociedade civil (Bahia, 2014a). Essa norma integra a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade (Lei Estadual nº 10.431/2006) e a Política Estadual de Saneamento Básico e, com isso, está vinculada institucionalmente aos seus respectivos sistemas, cujos órgãos

são incumbidos de formular, coordenar, implementar e monitorar suas ações (Bahia, 2006, 2008b). Além disso, a PERS articula-se com políticas estaduais de educação ambiental, recursos hídricos, saúde pública, mudanças climáticas, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e promoção da inclusão social (Bahia, 2014a).

Para Ferreira e Cunha (2018, p. 112):

A Política Estadual de Resíduos Sólidos contém importantes definições de estratégias de atuação na área de resíduos sólidos, a exemplo do desenvolvimento institucional, fomento à associação de municípios em consórcios públicos para a gestão e gerenciamento integrados de resíduos sólidos, e integração entre órgãos federais, estaduais e municipais. A gestão integrada de resíduos sólidos, proposta também na PERS, é uma tarefa difícil devido à sua complexidade, pois envolve diversos tipos de profissionais, necessita de um arranjo legal-institucional compatível e, além disso, é necessário o controle social (participação da população) e uma contínua negociação política, com ajustes contínuos.

O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES E SUAS DISCUSSÕES QUANTO ÀS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS AO LONGO DO TEMPO

Serão apresentadas, nesta seção, as discussões realizadas na CTSAN e, por conseguinte, nas plenárias (pleno) entre os anos de 2008 e 2023, resultado dos Relatórios de Atividades.

• 2008

Realizaram-se nove reuniões na CTSAN, cujos principais temas discutidos foram: 1) estrutura administrativa da Superintendência de Saneamento (SAN) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur); 2) análise da Lei Federal nº 11.107 (Brasil, 2005), que dispõe sobre normas gerais de formação de consórcios públicos, em especial na área de saneamento básico; 3) situações do estado; 4) estudos elaborados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder); 5) impactos ambientais; 6) formas de redução dos resíduos por meio da reciclagem e definição de soluções; 7) Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB); 8) Lei Estadual de Saneamento Básico (Bahia, 2009a).

As discussões resultaram na aprovação da Lei Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento. Ressalte-se, entretanto, que este último está programado para ser concluído no segundo semestre de 2024 pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) (Bahia, 2009a). Assim, percebe-se inconsistência na informação apresentada inicialmente. Mais adiante, no relatório, identifica-se que

[...] o ConCidades/BA também aprovou a elaboração do Plano Estadual de Saneamento, que estabelece as diretrizes da Política Estadual de Saneamento, e da Lei Estadual de Saneamento, que institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federais para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências, tendo ambas as discussões passado pela Câmara Técnica de Saneamento Ambiental (Bahia, 2009a, p. 16).

Não foram identificadas resoluções publicadas em 2008 voltadas para a área de saneamento básico ou resíduos sólidos (Bahia, 2009a).

- **2009**

Não houve relatório de atividades das câmaras técnicas do ConCidades/BA no ano de 2009, o que impossibilitou a realização de qualquer tipo de descrição e/ou análise dos trabalhos no referido ano.

- **2010**

As principais pautas foram: 1) 4ª Conferência Estadual das Cidades (CEC); 2) reajuste tarifário da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa) de 2010; 3) renovação das concessões da Embasa pelas prefeituras de Salvador e Barreiras; 4) andamento do Grupo de Trabalho da Política Estadual de Resíduos Sólidos (GT Persólidos); 5) apresentação do site da Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Coresab)⁴ (Bahia, 2011a).

Após a posse dos novos conselheiros em julho de 2010, a CTSAN definiu a necessidade de: 1) elaboração do plano de trabalho para o triênio 2010/2013; 2) definição da data de apresentação da Coresab aos conselheiros da CT; 3) promoção da distribuição e explicação das leis nacional e estadual de saneamento básico, assim como da lei de consórcios públicos; 4) definição da necessidade de regulamentação da Lei Estadual de Saneamento Básico, e avaliação sobre o reposicionamento da Companhia de Engenharia Rural da Bahia⁵ (CERB) para dar conta dos desafios que estão colocados para essa área; 5) proposição de uma política pública de capacitação dos conselheiros e catadores mediante parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), Unidade Corporativa do Estado da Bahia (UCE) e Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS); 6) promoção de capacitação de gestores públicos para a elaboração de planos e projetos de saneamento básico; 7) promoção de seminários nos territórios sobre saneamento básico; 8) discussão do papel dos conselheiros do ConCidades/

⁴ A Companhia de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento (Coresab) foi substituída pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento (Agersa), por meio da Lei Estadual nº 12.602 (Bahia, 2012a).

⁵ A Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB) posteriormente passou a se chamar Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB).

BA, em especial os da CTSAN; 9) realização de visitas a territórios para fiscalização de obras de saneamento (Bahia, 2011a).

Também foi discutida a necessidade de: 1) elaborar o Plano de Trabalho para o Biênio 2010-2012; 2) promover capacitação sobre o Marco Jurídico do Saneamento (estadual e federal); 3) debater o Plano Estadual de Manejo das Águas Pluviais Urbanas (PEMAPES) (Bahia, 2011a).

No ano de 2010 foram encaminhadas duas resoluções para publicação, definindo que: 1) a Embasa deve encaminhar para o Conselho todos os dados que serão enviados à Prefeitura de Salvador para elaboração do Plano de Saneamento; 2) o governo do estado deve financiar, por meio da Embasa, a audiência pública do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) sobre o Plano Nacional de Saneamento que está previsto para acontecer em todos os estados. Foi informado que se houver parceria com o Governo do Estado da Bahia, o ConCidades está disposto a fazer a audiência pública em todos os estados (Bahia, 2011a).

Em dezembro de 2010, a CTSAN discutiu o Estudo de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia (ERGIRS) e encaminhou: 1) aprovação de elaboração de Resolução Recomendada, orientando os municípios para que elaborem os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), ressaltando a importância dessa iniciativa para garantirem recursos do governo federal; (2) indicação de dois conselheiros para representarem a CTSAN na reunião interinstitucional entre o GT de acompanhamento do Convênio 0002/2007 – MMA e Sedur, os presidentes dos consórcios públicos intermunicipais, as associações de municípios, os representantes do GT PerSólidos⁶ e o Ministério Público Estadual, com o objetivo de validação do ERGIRS. Também se definiu que a coordenação da CTSAN deveria encaminhar ofício à Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) em busca da solução para a continuidade da obra de saneamento do município de Porto Seguro. A ação foi proposta porque, de acordo com o conselheiro da região, uma obra dessa empresa no município não estaria sendo executada em prazo compatível, trazendo prejuízos à imagem do governo estadual (Bahia, 2011a). No relatório não há indicação se a obra de saneamento básico de Porto Seguro refere-se a abastecimento de água potável ou a esgotamento sanitário.

• 2011

A CTSAN discutiu, entre outros temas : 1) a revisão tarifária extraordinária da Embasa, pautada pelo então órgão regulador, a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Coresab), baseada no princípio da universalização da prestação do serviço público de saneamento básico, prevista na Lei Estadual nº 11.172/2008 e na Lei Federal nº 11.445/2007 (Bahia, 2008b; Brasil, 2007); 2) a participação da Embasa para esclarecer

⁶ O GT PerSólidos foi criado pela Resolução nº 009/2009 do ConCidades/BA, posteriormente ampliado pelas resoluções 013/2009 e 022/2011 (Bahia, 2009b, 2009c, 2011b). Tal GT teve o principal objetivo de promover e garantir a participação social durante todo o processo de elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia (Bahia, 2014a). Com isso, ele contou com representantes do poder público e da sociedade civil, além de todos os membros da CTSAN do ConCidades/BA e de dois representantes das demais câmaras técnicas (Habitação, Mobilidade e Planejamento e Gestão Territorial).

aspectos relacionados a: tarifa social, consumo mínimo, emissão e acúmulo de contas de baixo consumo, além de questões relacionadas ao tratamento de água para atender à Portaria nº 518 (Brasil, 2004)⁷ do Ministério da Saúde (MS); 3) a regulamentação dos serviços de água, direitos e deveres do consumidor, poder concedente, prestador e usuários; 4) a consulta pública do anteprojeto da Política Estadual de Resíduos Sólidos; 5) o aperfeiçoamento para conselheiros quanto à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e ao funcionamento dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES), Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (DMAPU) e Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (LUMRS), com realização de visitas técnicas; 6) a regulamentação⁸ da Lei Estadual nº 11.172 (Bahia, 2008b), criando o Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos e Saneamento (Resan) para a elaboração da minuta do decreto de regulamentação da referida lei; 7) a participação do ConCidades/BA nas discussões sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e no processo de elaboração do anteprojeto de lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos que, conforme Bahia (2012b, p. 8), ocorreu “de acordo com os princípios da democracia, da participação e do controle social”; e 8) a participação da câmara na discussão do processo de alteração do Regimento Interno do ConCidades/BA.

• 2012

Em 2012, a CTSAN discutiu, entre outros temas: 1) a escolha dos municípios que seriam fiscalizados pela Coresab, e indicou a apresentação de uma planilha com sugestões de municípios, respeitando a territorialidade, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a quantidade de demandas e reclamações; 2) os critérios para a Matriz de Municípios e Regiões quanto à elaboração de planos de saneamento básico; 3) a apresentação do projeto de lei que cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico (Agersa); 4) os aspectos da Política de Mudanças Climáticas, destacando a importância do debate sobre o assunto para a articulação nacional em relação a essa política; 5) a qualificação na área de resíduos sólidos; 6) o Plano de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Salvador (PARMS); 7) o Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia (PERS-BA); 8) a saúde, o saneamento e o meio ambiente; 9) as obras e projetos da Embasa para o enfrentamento da seca; 10) o Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES) e a avaliação da audiência pública (Bahia, 2013).

O GT Resan, constituído em 2011 para a elaboração da minuta do decreto regulamentador da Política Estadual de Saneamento Básico, apresentou um conjunto de atividades, a saber: 1) articulação do GT Sustentabilidade dos Sistemas de Abastecimento de Água Rural; 2) discussão da metodologia de elaboração da minuta do decreto de regulamentação da Lei Estadual nº 11.172 (Bahia, 2008b), por meio de diretrizes como: transparência (com a publicação no site da Sedur); processo democrático e participativo (com a participação da sociedade civil, consulta

⁷ Quando da elaboração deste artigo, os padrões de potabilidade da água eram regidos pela Portaria GM nº 888/2021 do Ministério da Saúde (Brasil, 2021).

⁸ Ressalte-se que, até o mês de agosto de 2024, a Lei Estadual nº 11.172 (Bahia, 2008b) ainda não havia sido regulamentada, entretanto, essa lei está em processo de alteração, com a inclusão de alguns capítulos de relevância, como o de saneamento rural.

pública, videoconferência, escolha dos membros da coordenação executiva); controle social (a partir da integração das ações, com programas e projetos governamentais e alinhamento com as demandas da sociedade); 3) apresentação e definição do calendário de reuniões da coordenação executiva do GT Resan (Bahia, 2013).

- **2013**

No ano de 2013, a CTSAN foi responsável por discutir, entre outros, os seguintes temas: 1) apresentação do Estudo de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia; 2) minuta do decreto regulamentador da Política Estadual de Saneamento Básico; 3) apresentação da Agersa e discussão da pauta de suas ações com a CTSAN; 4) resultados sobre a consulta à Procuradoria Geral do Estado (PGE) sobre a abrangência do caráter deliberativo da CT AN; 5) projetos não concluídos, como o Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Barreiras, e o Sistema de Abastecimento de Água de Vitória da Conquista; 6) encaminhamentos do projeto de lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos; e 7) informes sobre a elaboração do Termo de Referência participativo do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB) (Bahia, 2014c).

- **2014**

Em 2014 foram discutidos, entre outros, os seguintes temas na CTSAN: 1) principais ações de saneamento básico realizadas pela Sedur; 2) principais ações da Agersa realizadas nos municípios; 3) proposta de criação do Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos; e 4) Termos de Referência para elaboração de projetos (Bahia, 2015).

- **2015**

Em 2015, os principais temas discutidos na CTSAN foram: 1) a necessidade de definição sobre a responsabilidade da componente do saneamento, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, tendo em vista que a Lei Estadual nº 13.204 (Bahia, 2014b), que modificou a estrutura operacional do Poder Executivo estadual, havia definido como responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) as componentes de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e de responsabilidade da Sedur os resíduos sólidos, não fazendo qualquer referência à drenagem e ao manejo das águas pluviais urbanas. A CTSAN deveria encaminhar uma solicitação de revisão da referida lei ao secretário da SIHS, para definir a responsabilidade da drenagem urbana; 2) a questão hídrica do Rio São Francisco; 3) a apresentação dos estudos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2) na área de resíduos sólidos; 4) a agenda positiva sobre a ação de catadores no município de Salvador; 5) a revisão da Política Estadual de Saneamento Básico; 6) as ações da SIHS sobre saneamento rural; 7) a apresentação do Projeto Amigos da Água, desenvolvido pela SIHS; 8) as informações sobre o Plano de Segurança Hídrica do Estado da Bahia; 9) a reunião do Conselho Consultivo da Agersa; e 10) os informes da consulta pública que ocorreria entre

09/12/2015 e 22/01/2016 sobre a minuta do decreto que regulamenta a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.932/2014) (Bahia, 2014a, 2016).

- **2016**

O relatório do ano de 2016 (Bahia, 2017) apresenta poucas informações sobre as discussões ocorridas nesse período, indicando apenas que a

CTSAN focou sua atenção para a discussão relativa ao Saneamento Rural e para a questão da situação hídrica dos municípios, buscando demonstrar e discutir com os conselheiros a real situação dos reservatórios de água do Estado da Bahia. Da mesma forma buscou-se conhecer a forma de atuação da Embasa com relação ao acompanhamento das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por fim, a CTSAN apresentou na reunião do Pleno do ConCidades a Minuta do Decreto que regulamenta a Lei nº 11.172/2008, que foi aprovada por unanimidade (Bahia, 2017, p. 23).

- **2017**

Em 2017 foram discutidos, entre outros aspectos: 1) a mudança do nome de Câmara Técnica de Saneamento Básico para Câmara Técnica de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos; 2) a apresentação do Plano Novo Chico; 3) a apresentação das ações realizadas pela Embasa; 4) o problema dos rios urbanos; 5) o aterro que seria implantado em Simões Filho, em região circunvizinha à Fundação Terra Mirim; 6) a realização de curso de qualificação dos conselheiros; 7) a reunião do conselho consultivo da Agersa; 8) as ações da CERB; 9) o Programa Água para Todos (PAT); e 10) o Estudo de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia (ERGIRS) (Bahia, 2018).

- **2018**

No ano de 2018 foram discutidos, entre outros temas: 1) a importância dos catadores avulsos de materiais reutilizáveis e recicláveis; 2) a alteração do Marco Legal do Saneamento Básico; 3) o Programa Recicle Já Bahia; 4) os Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) e as tecnologias para o tratamento de esgoto utilizadas pela Embasa; 5) o passo a passo para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB); 6) o Seminário de Habitação e Saneamento Rural; 7) a proposta de alteração da Política Estadual de Saneamento Básico, com o objetivo de criar um capítulo sobre saneamento rural ou a Política Estadual de Saneamento Rural; 8) a possibilidade de criação do Fórum sobre Modelo de Gestão para Saneamento Rural; 9) a Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no estado da Bahia; 10) a importância de uma central de tratamento e beneficiamento de Resíduos de Construção Civil (RCC); e 11) a gestão regionalizada e consorciada de resíduos sólidos (Bahia, 2019).

- **2019**

Durante o ano de 2019 foram apresentadas e discutidas as seguintes pautas: 1) a Política de Saneamento Rural; 2) as ações de manejo de resíduos sólidos em execução pela Sedur; 3) a necessidade de atualização das resoluções nº 10 e 11/2018, que tratam sobre o fortalecimento da Central de Seabra e de Jacobina e da atuação da Entidade Metropolitana de Salvador, respectivamente; 4) o chamamento Público para projetos no Semiárido, promovido pelo Comitê de Bacias de Hidrográficas do São Francisco; 5) o panorama sobre os municípios com aterros sanitários; e 6) a logística reversa implementada nas indústrias vinculadas à Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) (Bahia, 2020).

- **2020**

Ao longo do ano de 2020 foram discutidos diversos assuntos, com destaque para: 1) o Novo Marco do Saneamento Básico - Lei Federal nº 14.026 (Brasil, 2020b); e 2) a regionalização do saneamento básico no estado da Bahia (Bahia, 2021b).

- **2021**

Em 2021 foram discutidos diversos temas, entre eles: 1) as Microrregiões de Saneamento Básico; e 2) o Plano Estadual de Saneamento Básico da Bahia (PESB) (Bahia, 2022).

- **2022**

No ano de 2022 discutiram-se, entre outros temas: 1) o PESB; 2) a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); 3) a inclusão socioprodutiva de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; 4) a necessidade de revogação dos decretos federais nº 10.588/2020, nº 10.710/2021 e nº 11.030/2022 (Brasil, 2020a, 2021a, 2022); 5) a degradação do Rio São Francisco; 6) a crítica à fragmentação do saneamento básico na Bahia, sob a gestão de duas secretarias estaduais (Bahia, 2023b).

- **2023**

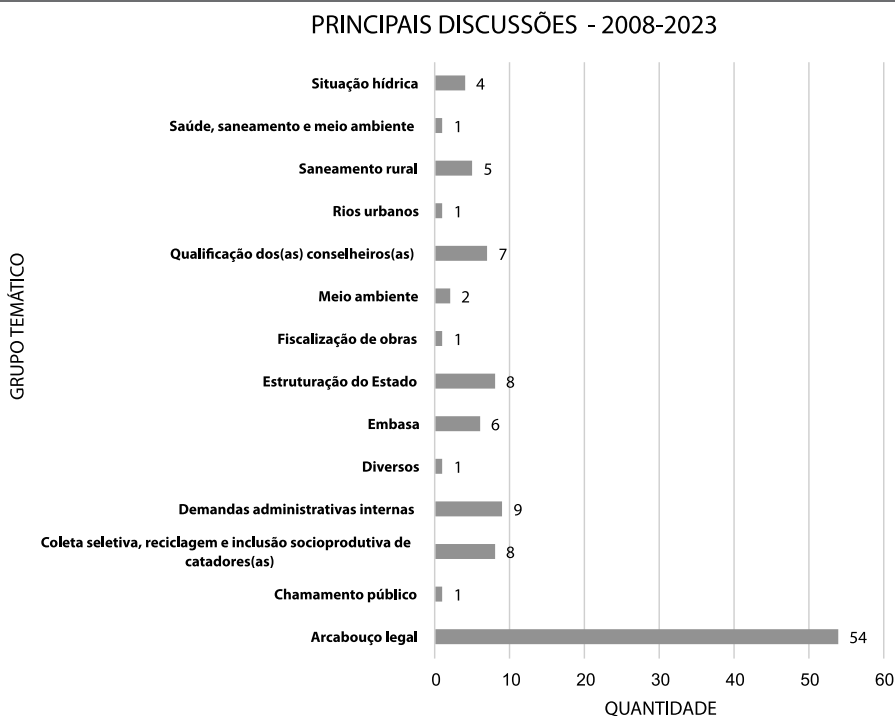
As discussões da CTSAN em 2023 foram amplas e, entre outros temas, trataram de: 1) definir propostas para o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027; 2) destacar a necessidade de avanços na Bahia para a coleta seletiva e a reciclagem; 3) propor a elaboração do Plano de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Salvador (RMS); e 4) debater a publicação do Decreto Estadual nº 22.091, de 9 de junho de 2023, que instituiu o Comitê Gestor e Executivo para inclusão socioeconômica de catadores de materiais reutilizados e recicláveis (Bahia, 2023a).

- **Análise Quali-quantitativa de 2008 a 2023**

Os principais temas discutidos foram agrupados em 15 grupos temáticos (Figura 2): arcabouço legal; chamamento público; coleta seletiva, reciclagem e inclusão socioprodutiva de catadoras

e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; demandas administrativas internas; diversos; Embasa; estruturação do Estado; fiscalização de obras; meio ambiente; Pagamento por Serviços Ambientais; qualificação dos(as) conselheiros(as); rios urbanos; saneamento rural; saúde, saneamento e meio ambiente, e situação hídrica.

Figura 2
Discussões por grupo temático – 2008-2023



Fonte: elaboração própria.

Nota: dados obtidos a partir de informações contidas nos relatórios de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, 2008-2023.

No período de 2008 a 2023, com exceção do ano de 2009, ocorreram 108 principais discussões sobre os grupos temáticos supracitados. Conforme representado na Figura 2, o tópico mais discutido foi “arcabouço legal”, com 54 discussões (50%). Esse grupo temático engloba a análise e discussão de leis, a proposição de projetos de leis, bem como a apresentação de estudos, planos e projetos de grande importância para o saneamento no estado, a exemplo do Estudo de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia (ERGIRS), do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES), dos estudos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2), do Programa Água para Todos, do Plano de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Salvador, do Plano Novo Chico, do Projeto Amigos da Água, da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e da lei de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), além da divulgação das ações realizadas por órgãos do poder público, como a Sedur, a Conder, a Agersa, a CERB e a

SIHS. Também foram incluídas ações desenvolvidas pelos membros do ConCidades, como a criação de grupos de trabalho e a elaboração de termos de referência para projetos.

As demandas administrativas internas foram pauta de nove discussões (8,33%), focadas na realização da Conferência Estadual das Cidades, na elaboração do Plano de Trabalho para biênio e triênio, na definição de datas para apresentações aos(as) conselheiros(as), na abordagem sobre o papel dos(as) conselheiros(as) e na organização da Câmara Técnica de Saneamento.

As discussões no grupo temático “estruturação do Estado” abordaram a estrutura administrativa da antiga Superintendência de Saneamento, as apresentações sobre regulação e fiscalização pela Coresab, a responsabilidade pela componente do saneamento de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, a crítica à divisão do saneamento básico na Bahia sob gestão de duas secretarias estaduais, e a definição de propostas para o Plano Plurianual (PPA).

A temática “coleta seletiva, reciclagem e inclusão socioproductiva de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” foi discutida inicialmente em 2008 e ganhou destaque nos anos de 2015, 2018, 2022 e 2023. A primeira discussão abordou a redução dos resíduos por meio da reciclagem. A partir de 2015 os catadores e catadoras passaram a ser citados diretamente, com a apresentação de uma agenda positiva no município de Salvador, destacando sua importância no processo de coleta seletiva e reciclagem.

Também foram discutidos o Programa Recicle Já Bahia e a importância da central de tratamento e beneficiamento de Resíduos da Construção Civil (RCC). Em 2022 foi reforçada a necessidade da inclusão socioproductiva de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e, em 2023, ocorreu a publicação do Decreto Estadual nº 22.091, de 09 de junho de 2023, que instituiu o Comitê Gestor e Executivo para inclusão socioeconômica de catadores de materiais reutilizados e recicláveis (Bahia, 2023a).

Considerando a diversidade do conselho e almejando a melhoria contínua nas discussões e proposições de suas pautas, foram promovidas algumas qualificações para os(as) conselheiros(as), entre elas: a capacitação de gestores públicos para elaboração de planos e projetos de saneamento básico; a promoção da criação de seminários sobre saneamento básico; o marco jurídico do saneamento (estadual e federal); a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e informações sobre Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES), Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (DMAPU) e Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (LUMRS), com realização de visitas técnicas; resíduos sólidos; e o passo a passo para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.

A especificidade do serviço prestado pela Embasa culminou na criação de um grupo temático sobre o tema. Os tópicos debatidos concentraram-se no reajuste tarifário, na renovação das concessões das prefeituras de Salvador e Barreiras, nas ações realizadas e na apresentação sobre os Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) e as tecnologias utilizadas para o tratamento de esgoto.

Desde o ano de 2015 observou-se a recorrência de debates acerca do saneamento rural, contemplando a apresentação das ações da SIHS sobre o tema, a realização de seminário, a possibilidade de criação de fórum sobre o modelo de gestão para saneamento rural e a Política de Saneamento Rural.

O grupo temático “situação hídrica” concentrou as discussões sobre a questão/situação hídrica do Rio São Francisco e dos municípios, contudo, não foram apresentados mais subsídios acerca dessas questões. Considerando o contexto histórico, infere-se que sejam problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos e à qualidade das águas. Em 2022 foi discutida a degradação do Rio São Francisco, corroborando positivamente para tal especulação. Além disso, foram apresentadas informações acerca do Plano de Segurança Hídrica do Estado da Bahia.

O tema “meio ambiente” englobou discussões sobre impactos ambientais e mudanças climáticas. O chamamento público realizado foi direcionado para projetos no Semiárido.

No grupo temático “diversos” foram discutidas as “situações do Estado”, contudo não foi possível obter mais detalhes sobre tais discussões. A mesma situação se aplica para os grupos “rios urbanos” e “saúde, saneamento e meio ambiente”. A fiscalização foi realizada em obras de saneamento, porém não foram citadas quais obras e em quais municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificou-se que as formas mais comuns para viabilizar a participação e o controle social são a criação de conselhos e a realização de consultas e audiências públicas. Elas possibilitam dar subsídios aos processos decisórios em âmbito governamental, sendo necessário que a participação social ocorra de forma objetiva e focada em finalidades claras para que os resultados obtidos sejam efetivos.

No estado da Bahia, a Câmara Técnica de Saneamento (CTSAN) do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) tem por competências legais (Lei Estadual nº 11.172/2008) próprias formular a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico, bem como exercer o controle social dos serviços e ações de saneamento básico prestados e executados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado (Bahia, 2008b).

Este artigo objetivou descrever e analisar as discussões que ocorreram ao longo de 15 anos de existência do ConCidades/BA, mais especificamente na CTSAN. Percebeu-se que 50% das temáticas debatidas durante esses anos (2008-2023) de atuação do ConCidades/BA referiram-se à discussão e à análise de leis e projetos de lei. Verificou-se ainda que o Conselho tem cumprido parcialmente o seu principal papel, que se refere à discussão, à elaboração e à implementação de políticas públicas de saneamento básico.

Ao longo dos anos, algumas políticas públicas vêm sendo discutidas no conselho, entretanto ainda não foram elaboradas ou implementadas, a exemplo da inclusão do capítulo sobre

saneamento rural na Política Estadual de Saneamento Básico - Lei Estadual nº 11.172 (Bahia, 2008b) e da publicação do decreto regulamentador da Política Estadual de Saneamento Básico e da Política Estadual de Resíduos Sólidos - Lei Estadual nº 12.932 (Bahia, 2014a). Ressalte-se ainda que foram poucos os avanços na Lei de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) e outras discussões que se estenderam por muito tempo, a exemplo do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), cujo Termo de Referência começou a ser discutido em 2012, sendo que o Plano foi concluído em 2024.

Com os dados e informações aqui apresentados percebeu-se a aderência dos temas discutidos ao propósito da CTSAN, bem como a pertinência das reuniões realizadas ao longo do tempo. Conforme observado, a maior parte das discussões centrou-se no arcabouço legal (54 pautas), seguida de demandas administrativas internas (nove pautas) e ainda da estruturação do Estado (oito pautas) e da coleta seletiva, reciclagem e inclusão socioprodutiva de catadoras e catadores e materiais reutilizáveis e recicláveis (oito pautas). Os demais temas foram: qualificação dos conselheiros(as) (sete pautas), Embasa (seis pautas), saneamento rural (cinco pautas), situação hídrica (quatro pautas), meio ambiente (duas pautas), rios urbanos (uma pauta), saúde, saneamento e meio ambiente (uma pauta), fiscalização de obras (uma pauta), chamamento público (uma pauta) e, por fim, diversos (uma pauta).

Considera-se, dessa forma, que muitos foram os avanços realizados pela CTSAN, entretanto ainda há desafios para a elaboração e implementação de políticas públicas de saneamento básico e de resíduos sólidos no estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

BAHIA. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 5 out. 1989. Disponível em: <https://bancodeleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/BA/CE/CE11989.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Decreto nº 10.949, de 06 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 mar. 2008a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4oIlg5Y0ZBWmRWRWFRWGIvNjMyMUUpVdGhadw/view?resourcekey=0-ZOQPsmN98Hexzt9c8y6JZg>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Decreto nº 22.091, de 09 de junho de 2023. Institui os Comitês Gestor e Executivo para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, na forma que indica. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 10 jun. 2023a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-22091-2023-bahia-institui-os-comites-gestor-e-executivo-para-inclusao-socioeconomica-de-catadoras-e-catadores-de-materiais-reutilizaveis-e-reciclaeis-na-forma-que-indica>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 21 dez. 2006. Disponível em: http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5T2xjMXdiR0RBNmM/view?resourcekey=0-ImPcLawRYOsvhb9URQrWgA>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 2 dez. 2008b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-11172-2008-bahia-institui-principios-e-diretrizes-da-politica-estadual-de-saneamento-basico-disciplina-o-convenio-de-cooperacao-entre-entes-federados-para-autorizar-a-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-basico-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 30 nov. 2012a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-12602-2012-bahia-dispoe-sobre-a-criacao-da-agencia-reguladora-de-saneamento-basico-do-estado-da-bahia-agersa-autarquia-sob-regime-especial-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 12.932, de 07 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 8 jan. 2014a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5alFoZTM3UmptVTA/edit?resourcekey=0-yU2pNNnchH9q_Agf8l0iUA. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12 dez. 2014b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13204-2014-bahia-modifica-a-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades 2008*. Salvador: Sedur, 2009a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/19O7KpQEVu6fIF4AtjRkUm_CEJDrIhen/view. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório descritivo e cronológico das atividades de 2010*. Salvador: Sedur, abr. 2011a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1a8irvWSeEdsNZBq7u5sI9x2zh6XXB32D/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades 2011*. Salvador: Sedur, 2012b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19t46TuPxZ9yY1iqYnPgkFwVnNlirGJ/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2012*. Salvador: Sedur, 2013. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1RaBV9WQT9MRyHg0ug4Ke-eXIPihmkoxR/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2013*. Salvador: Sedur, 2014c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-HNdegSVbSbgAdvm0hI2j5roHIEwjAa8/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia: exercício 2014*. Salvador: Sedur, 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19AUECMVUGkGpZyotnUe4uDb8uu5xyiQV/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades): exercício 2015*. Salvador: Sedur, 2016. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19AUCECMVUGkGpZyotnUe4uDb8uu5xyiQV/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual: 2016*. Salvador: Sedur, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1GmSSLNz8kvSYmGQOo1Vvd4m7BCbQgqJQ/view>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual: 2017*. Salvador: Sedur, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1P36llcPhbtjYep_Dfr9gfXBYpNqKykXR/view. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades: 2018*. Salvador: Sedur, abr. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1YXJ1W-xo9hCOT1jgOu9iKxQ0J6GbNSAj/view>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório de atividades: 2019*. Salvador: Sedur, abr. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14sAsK0l6dPO1t2Q7GQAxOfOccHxgBJlw/view>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2020*. Salvador: Sedur, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1B9PbJiyuKMav5tCkxksV32IL_4q2ThKK/view. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2021*. Salvador: Sedur, 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ROVIZynzXcTh03mHLDepjdo_dHx65Od3/view. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2022*. Salvador: Sedur, 2023b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hkbXAe9bv_qqYiddEu9Y9IGSjKRgxCg/view. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório anual de atividades: 2023*. Salvador: Sedur, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1af3u-Vq-syfp6aATJ0bg9kPVmimi3yuAK/view>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução 009/2009. Cria o Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Elaboração da Política de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 27 ago. 2009b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5aVI1SEQyX0VsM0k/view?resourcekey=0-2i4kN25c3Gx57MA5v4n3lw>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Resolução 022/2011*. Salvador: Sedur, 2011b.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 13 de 30 de novembro de 2009. Dispõe sobre a ampliação da composição do Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Elaboração da Política de Resíduos Sólidos da Bahia. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 1 dez. 2009c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1seYBhT8pIxLeU1hZqC9HtyE3ucpeRdDG/view>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORJA, Patrícia C.; MORAES, Luiz R. S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 12., 2006, Figueira da Foz. *Anais [...]*. Figueira da Foz: APRH, 2006. Disponível em: https://www.aprh.pt/xii_silubesa/COMUNICACOES/82.PDF. Acesso em: 10 jan. 2014.

de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 04 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021. Altera o Anexo XX da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 maio 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-888-de-4-de-maio-de-2021-318461562>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 518, de 25 de março de 2004. Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 mar. 2004. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/snisweb/src/pdf/Portaria-518-2004.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CUNHA, Mateus Almeida. A gestão municipal dos resíduos sólidos: cenários e desafios. In: MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez (org.). *Gestão dos resíduos sólidos: conceitos e perspectivas de atuação*. Curitiba: Appris, 2018.

CUNHA, Mateus Almeida. *A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento no estado da Bahia e sua contribuição frente aos desafios da universalização do saneamento básico*. 2015. 289 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: https://maasa.ufba.br/sites/maasa.ufba.br/files/34_a_implementacao_do_programa_de_aceleracao_do_crescimento_no_estado_da_bahia_e_sua_contribuicao_frente_aos_desafios_da_universalizacao_do_saneamento_basico.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

CUNHA, Mateus Almeida; PEREGRINO, Raísa Cardoso. Gestão de resíduos sólidos: obstáculos e soluções potenciais. In: PEREIRA, Christiane; FRICKE, Klaus (coord.). *Cooperação intersetorial e inovação: ferramentas para a gestão sustentável de resíduos sólidos*. Braunschweig: Technische Universität Braunschweig, 2022.

FERREIRA, Maria Valéria Gaspar de Queiroz; CUNHA, Mateus Almeida. O processo participativo na construção da Política Estadual de Resíduos Sólidos. In: SÁ, Maria do Carmo Barreto de (org.). *10 Anos construindo a gestão democrática das cidades*. Salvador: EGBA, 2018. p. 109-115.

A TRAJETÓRIA DA CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE URBANA DO CONCIDADES/BA: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS SETORIAIS DE MOBILIDADE

GRACE MARIA FRANÇA GOMES¹

MÁRCIA SAMPAIO BAGGI²

O presente artigo tem como objetivo fazer uma breve reflexão quanto ao funcionamento da Câmara Técnica (CT) de Mobilidade do Conselho Estadual das Cidades das Bahia (ConCidades/BA), considerando sua trajetória ao longo de 15 anos de existência. Busca-se, assim, refletir sobre sua atuação no que tange ao cumprimento de suas atribuições quanto às políticas de mobilidade, identificando aspectos relativos aos principais temas e questões pautadas, bem como encaminhamentos, propostas e recomendações decorrentes.

Para isso, este texto analisa a inserção do tema da mobilidade na pauta da política urbana, evidenciando a importância dos movimentos populares e das instâncias de participação para a estruturação do arcabouço jurídico institucional da política urbana brasileira. Com foco na atuação da CT de Mobilidade do ConCidades/BA, apresenta ainda elementos referentes às atribuições desse segmento, cuja finalidade reside em contribuir com a construção de políticas públicas voltadas à melhoria da mobilidade nas cidades baianas.

Com esse intuito, este artigo divide-se em três partes, que contemplam as seguintes abordagens: 1) contextualização quanto às atribuições da CT de Mobilidade e de sua importância na pauta da política de desenvolvimento urbano; 2) análise e reflexão quanto ao funcionamento e abordagens acerca dos temas, discussões e encaminhamentos da CT de Mobilidade, com base nas atas da plenária do ConCidades/BA; 3) considerações finais quanto à participação dessa CT na prática da construção da política setorial de mobilidade do estado da Bahia, bem como na identificação de aspectos limitantes e de desafios que intervêm na consubstanciação dos seus fins.

Para a construção desta análise, as atas das reuniões plenárias do ConCidades/BA serão utilizadas como instrumento. Esses registros cumprem a função de relatar discussões e encaminhamentos levados ao pleno, com base nos temas pautados nas reuniões das câmaras

¹ Especialista em Gestão de Cidades pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e em Planejamento de Transporte pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), graduada em Arquitetura pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista de Trânsito e Transporte da Prefeitura Municipal de Salvador. Superintendente de Mobilidade da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia, membro titular e coordenadora de Câmara Técnica de Mobilidade do ConCidades/BA. <https://orcid.org/0009-0008-7401-7653>. grace.gomes@sedur.ba.gov.br

² Mestra em Engenharia Ambiental Urbana pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Membro suplente do ConCidades/BA. Urbanista Pleno da empresa RK Engenharia. <https://orcid.org/0009-0004-8061-5490>. msbaggi@yahoo.com.br

técnicas setoriais. Além disso, os relatórios das edições da Conferência Estadual das Cidades (CEC) serão utilizados como fontes complementares, visto que esse conteúdo sistematiza as discussões e propostas para cada eixo setorial da política urbana. Esses documentos constituem insumos à política de desenvolvimento urbano e suas setoriais no âmbito estadual.

A CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE DO CONCIDADES/BA NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA

A mobilidade é um tema estruturante para a promoção do desenvolvimento urbano e regional, pois se refere às “condições que viabilizam os deslocamentos de pessoas e cargas no território” (Brasil, 2012, art. 4, inc. II). As condições de mobilidade existentes configuram-se como fator determinante para viabilizar os deslocamentos das pessoas e a conexão entre os espaços e territórios. Nesse contexto, problemas de mobilidade e de acessibilidade restringem as oportunidades e possibilidades dos habitantes e dos territórios, gerando prejuízos econômicos para pessoas, cidades e regiões e configurando-se como um dos principais desafios impostos às administrações públicas. Diante disso, a mobilidade é considerada como uma dimensão setorial da política de desenvolvimento urbano, sendo relevante seu tratamento como política pública para consubstanciar direitos constitucionais e sociais, como o direito de ir e vir e, por conseguinte, o direito à cidade.

Os marcos legais que orientam a construção da política urbana brasileira refletem a luta pela reforma urbana, na qual houve a participação ativa dos movimentos sociais com o objetivo de garantir o direito à cidade, promover a justiça social e melhorar a qualidade de vida nas áreas urbanas. Historicamente os movimentos populares exerceram uma participação efetiva na construção dessa pauta, cujas iniciativas resultaram na inclusão de um capítulo específico, Da Política Urbana, na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e 183). Sua regulamentação, no entanto, ocorreu 13 anos depois, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001, designada Estatuto da Cidade, que contempla a gestão democrática entre as suas diretrizes gerais (Brasil, 1988, 2001).

O arcabouço jurídico-institucional referente à política urbana no país e suas setoriais tem sido gradativamente estruturado desde o período de redemocratização, pós-Constituição Federal de 1988. Essa estrutura é formada por leis, programas e planos, como o Estatuto da Cidade, a Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, e a Política Nacional de Mobilidade, que representam conquistas alcançadas a partir de reivindicações dos movimentos sociais por cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis (Brasil, 2001, 2008, 2012). Essas legislações seguem em processo de elaboração nas diferentes esferas de governo (nacional, estadual e municipal). Em âmbito estadual têm sido criados os respectivos marcos legais das políticas urbanas setoriais, como a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (Bahia, 2008), a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Bahia, 2014) e a Política de Mobilidade do Estado da Bahia (PMOB), cuja minuta foi aprovada pelo ConCidades/BA e encaminhada para apreciação

da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em 2020, encontrando-se atualmente em processo de finalização de revisão e atualização.

Os mecanismos de participação e controle social na política urbana brasileira visam promover a inclusão da sociedade civil no processo de planejamento, implementação e monitoramento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O intuito é garantir o atendimento das necessidades e dos interesses da população, além de fortalecer a democracia participativa. Os Conselhos das Cidades, que são órgãos colegiados, representam instâncias de participação e controle social com atuação na formulação e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil. Esses conselhos estão presentes nas esferas nacional, estadual e municipal, de maneira articulada, com o objetivo de garantir que as políticas públicas urbanas sejam integradas e coerentes em todos os níveis.

O ConCidades/BA³ está vinculado à estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), possuindo caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador no que se refere à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e suas setoriais (habitação, saneamento e mobilidade). Cumpre função importante também quanto à inclusão da gestão democrática e participativa na discussão e construção dessas políticas. A estrutura do ConCidades/BA abrange: 1) plenária; 2) presidência; 3) secretaria executiva, e 4) câmaras técnicas (habitação, saneamento básico e ambiental, mobilidade urbana, e planejamento e gestão territorial urbana). Cabe às câmaras técnicas setoriais exercer a função de órgão de assessoramento desse conselho, sendo o *locus* de discussões e deliberações relativas às temáticas setoriais, as quais devem ser submetidas a *posteriori* para apreciação e deliberação da plenária do ConCidades/BA. As atribuições desse conselho relacionam-se com a missão da Sedur, órgão estadual responsável pela elaboração e implementação da política de desenvolvimento urbano, cuja estrutura é composta por três superintendências: 1) Gestão Territorial; 2) Habitação e 3) Mobilidade Urbana. A atuação da Superintendência de Mobilidade (Sumob) envolve ações para o planejamento e a gestão da mobilidade urbana e regional no estado da Bahia, visando promover a estruturação e a melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade no âmbito estadual (Brasil, 2007, art. 7).

No que tange especificamente à Câmara Técnica (CT) de Mobilidade Urbana, suas competências regimentais abrangem a participação e o controle social, além de funções setoriais privativas referentes a contribuições para políticas, planos, estudos e programas de mobilidade no estado da Bahia. Essas atribuições devem ser realizadas por meio de processos e procedimentos que incluem: a formulação de diretrizes e indicadores, a proposição e o acompanhamento de estudos, recomendações e orientações, assim como a escolha de prioridades.

Sob o prisma das diretrizes gerais e princípios estabelecidos pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), suas competências abarcam temas relativos a mobilidade e acessibilidade,

³ "Órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, formado por representantes do poder público e da sociedade civil" (Bahia, 2007).

transporte público coletivo, gestão da circulação e construção da Política e do Plano Estadual de Mobilidade, entre outras. A CT de Mobilidade, dada a relevância de sua pauta perante a política urbana – desde a origem do ConCidades/BA –, já detinha caráter permanente. Isso precedeu, inclusive, a reestruturação organizacional da Sedur, que resultou na ampliação do escopo da pauta de mobilidade desse órgão, a partir da qual a Diretoria de Mobilidade alçou ao status de Superintendência de Mobilidade Urbana em 2015.

Quanto às características deste conselho, outro elemento importante diz respeito à composição de seus membros, que apresenta diversidade de segmentos, mas também pluralidade territorial, haja vista sua vinculação com os Territórios de Identidade, agregando representantes de diferentes regiões. Esse aspecto revela-se de fundamental importância diante da grande extensão territorial (564,6 mil km²) e da diversidade socioeconômica e cultural do estado da Bahia. Assim, a representatividade do conselho corrobora um olhar diverso acerca das múltiplas realidades existentes.

Apesar do inegável avanço representado por arcabouços jurídicos institucionais, muitos são os desafios impostos à implementação e à efetivação das políticas urbanas no Brasil. Reconhecer a coexistência e a alternância de avanços e limitações nesse processo não significa rechaçar ou minimizar a importância dos mecanismos de participação social, tampouco dos marcos legais alcançados. Quanto a isso, Fernandes (2016) assinala:

Mais do que nunca, a importância de se adotar um marco regulatório e um quadro institucional adequados não pode ser subestimada. A promoção de reforma urbana leva tempo e requer continuidade e respostas adequadas e sistemáticas em todas as esferas governamentais, de maneira a possibilitar o enfrentamento, na mesma escala, dos problemas existentes; a promoção de reforma urbana também requer outros fatores fundamentais, como o aumento da capacidade de ação dos governos, especialmente na esfera local; aprovação de políticas públicas articuladas de acordo com uma agenda claramente definida; e a alocação dos recursos necessários. Em que pesem os avanços, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente, e são muitos os obstáculos a serem superados para que os efeitos da reforma jurídica e institucional se manifestem de maneira mais acentuada (Fernandes, 2016, p. 1-2).

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DE MOBILIDADE DO CONCIDADES/BA

A presente leitura está pautada na análise das atas das plenárias do ConCidades/BA no período 2007 a 2024, cujos registros são instrumentos que cumprem a função de historiar as

discussões, deliberações e encaminhamentos ocorridos nas câmaras técnicas que são levados para apresentação e debate com o coletivo desse conselho nas reuniões plenárias. Nesse contexto, com base na dinâmica das reuniões, tais registros contemplam, de forma abrangente, informações sobre todas as câmaras técnicas. No entanto, enquanto instrumento de análise para avaliação do conteúdo setorial dessas câmaras, há limitações decorrentes da variação de conteúdo das temáticas setoriais debatidas na plenária, que, por vezes, apresentam pouco aprofundamento em relação ao conteúdo discutido no âmbito das câmaras técnicas, onde ocorrem discussões de forma mais detalhada.

A análise das atas das plenárias permite identificar como temas prioritários são abordados no âmbito da CT de Mobilidade e debatidos no pleno. Entre eles, destacam-se o processo de construção da Política Estadual de Mobilidade e as discussões acerca de projetos estruturantes de mobilidade do governo estadual. Nessa lista de projetos estão: a Via Expressa Bahia de Todos os Santos, o Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), o Porto Sul e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e o Sistema Viário Oeste (SVO), que abrange empreendimentos como a Ponte Salvador Itaparica e o VLT do Subúrbio, entre outros.

Em meio a essas iniciativas, discussões relacionadas ao Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros são amplamente recorrentes, sendo os principais temas abordados vinculados à regulamentação, à fiscalização e à qualidade do serviço dos componentes desse sistema, no qual se verifica a existência de precariedades associadas aos equipamentos e à infraestrutura de circulação estadual. Em face desse cenário, a CT de Mobilidade vem, ao longo dos anos, mediante encaminhamentos submetidos ao pleno, demandando à Secretaria do ConCidades/BA a realização de reuniões extraordinárias com representantes dos órgãos competentes – Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) e Agência Estadual de Regulação da Bahia (Agerba) –, para obter informações e esclarecimentos, e contribuir com o processo de planejamento, apontando soluções para a melhoria do sistema. Tal situação revela a importância da articulação interinstitucional entre os órgãos que lidam com a mobilidade no âmbito estadual, sendo um dos temas abordados no conselho. O intuito é obter resultados mais eficientes por meio de ações articuladas entre as secretarias, e da criação de um sistema estadual de mobilidade alinhado à Política de Mobilidade Estadual.

O Quadro 1 apresenta informações acerca do conteúdo relacionado à mobilidade discutido nas plenárias do ConCidades/BA, com base nos registros das atas das reuniões.

(Continua)

Quadro 1 Síntese dos temas ou assuntos de mobilidade debatidos nas reuniões plenárias do ConCidades/BA com base nas atas das reuniões – 2007-2024		
Ano	Qtde. de atas	Temas ou assuntos de mobilidade
2007	1 ata	Processo de construção da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e suas setoriais, dentre elas, a mobilidade urbana.
2008	3 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação dos serviços de transporte intermunicipal e do transporte alternativo. - Inclusão da pauta de acessibilidade universal no planejamento da Política de Mobilidade. - Indicação para votar resolução relativa à obrigatoriedade de capítulo sobre mobilidade nos planos diretores. - Discussões sobre a necessidade de contemplar a questão econômica da população no escopo da acessibilidade e da mobilidade. - Demanda por capacitação e recursos para desenvolver atividades e projetos na área de mobilidade, como na expansão da rede ferroviária, de pedestres e de bicicletas.
2010	1 ata	- Discussões sobre o projeto Porto Sul.
2012	6 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada de grupo de trabalho na Agerba. - Discussões, com representantes da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), sobre a implantação de linhas metroviárias no Brasil. - Discussões sobre os impactos dos grandes projetos de mobilidade e sua articulação com o planejamento urbano: Sistema Viário Oeste (SVO), que envolve a ponte Salvador-Ilha de Itaparica; o Porto Sul e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). - Apresentação do Subsistema de Transporte Complementar (STEC) de Salvador pela Agerba. - Apresentação de projetos de novas rodovias na Bahia. - Discussões sobre a Lei de Mobilidade Urbana. - Planejamento para o lançamento da 5ª Conferência Estadual das Cidades (CEC).
2013	7 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Grupo de Trabalho (GT MOB) vinculado à CT de Mobilidade (Resolução Normativa nº 001, de 2013) para auxiliar a construção da PEMOB. - Discussões sobre o Programa Segurança no Trânsito. - Discussões sobre a ponte Salvador-Itaparica. - Debate sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). - Discussões sobre as tarifas dos transportes coletivos intermunicipais da Região Metropolitana de Salvador (RMS).
2014	5 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre projeto na BR-415, em Ilhéus/Itabuna. - Convite ao Departamento de Estrada de Rodagem da Bahia (Derba) para apresentação de intervenções no estado. - Debate sobre a importância do bilhete único na tarifa de transportes.
2015	5 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da Superintendência de Mobilidade (Sumob). - Discussões sobre a baixa qualidade dos veículos do Sistema de Transporte Intermunicipal de passageiros. - Debate sobre os problemas com a pavimentação das estradas. - Demandas por infraestrutura para a segurança de pedestres (passarelas).
2016	5 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre a Política Estadual de Mobilidade Urbana: escutas sociais nas conferências municipais, com apresentação de propostas sistematizadas. - Apresentação da cartilha com material orientativo quanto à Política Estadual de Mobilidade e o Plano de Mobilidade. - Debate sobre os problemas relacionados à conservação de estradas baianas e dos ônibus intermunicipais. - Discussões sobre a necessidade de implementar melhorias nos sistemas de acessibilidade e mobilidade.
2017	6 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Balanço da Política Estadual de Mobilidade. - Solicitação de capacitação aos conselheiros, com foco no eixo setorial da mobilidade; - Solicitação de informações e apresentações referentes a projetos de mobilidade no estado: ampliação do aeroporto de Ilhéus, duplicação da BA-415, projeto do BRT e da racionalização das linhas urbanas de transporte público coletivo para a implementação do sistema alimentador do metrô, corredores estruturantes, <i>masterplan</i> da nova rodoviária e entorno, apresentação do panorama geral das rodovias do estado pela Seinfra, Trem Intercity, e principais pontos do diagnóstico do Plano de Acessibilidade Regional do Semiárido. - Resoluções do eixo de mobilidade da 6ª Conferência Estadual das Cidades. - Discussões sobre o Plano de Mobilidade (Planmob) da Região Metropolitana de Salvador (RMS). - Discussões para a construção do Plano de Mobilidade Metropolitano. - Solicitação à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) sobre o andamento do processo de desapropriação das obras dos corredores estruturantes. - Processo de construção da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e suas setoriais, dentre elas, a mobilidade urbana.

(Conclusão)

Quadro 1 Síntese dos temas ou assuntos de mobilidade debatidos nas reuniões plenárias do ConCidades/BA com base nas atas das reuniões – 2007-2024		
Ano	Qtde. de atas	Temas ou assuntos de mobilidade
		<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre a precariedade das estradas, com ênfase nas condições dos acostamentos. - Crítica à centralidade das discussões na RMS e à falta de atenção às demandas do interior do estado. - Pleito de representantes de Feira de Santana para a implantação de Trem Intercity. - Discussões sobre problemas associados ao serviço de transporte intermunicipal. - Registro dos problemas de acessibilidade na passarela do CAB.
2018	6 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Informes sobre os projetos do Porto Sul e a ampliação do aeroporto de Feira de Santana. - Discussões sobre os problemas relacionados ao serviço e aos equipamentos do sistema de transporte intermunicipal. - Proposta da CT Mobilidade para a realização de um levantamento sobre as péssimas condições das rodovias municipais da Bahia. - Apresentação de temas e propostas para compor a Política de Mobilidade do Estado da Bahia. - Apoio aos municípios na elaboração dos seus planos de mobilidade. - Debate sobre a necessidade de elaboração do Plano de Mobilidade da Macrorregião de Salvador. - Discussões sobre o projeto do VLT do Subúrbio. - Propostas para a recuperação das rodovias. - Debate sobre desenvolvimento sustentável para a criação de novas alternativas de mobilidade. - Demandas por melhoria da rede de transportes da Bahia.
2019	6 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Construção da Política de Mobilidade do Estado da Bahia. - Elaboração dos Planos Regionais de Mobilidade Urbana e Acessibilidade Regional. - Discussões sobre a necessidade de conservação das rodovias (acostamentos, recapeamentos, sinalizações); implantação e ampliação de terminais rodoviários; - Regulamentação da Lei do Transporte Alternativo. - Discussões sobre o projeto da ponte Salvador-Itaparica - Discussões sobre obras e projetos de mobilidade no estado da Bahia: ponte Salvador-Itaparica, trem de Feira de Santana; situação da Rodovia Ilhéus-Buerarema.
2020	3 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação e aprovação da Política de Mobilidade Urbana do Estado da Bahia junto ao ConCidades/BA e encaminhamento da minuta à Procuradoria Geral do Estado (PGE). - Finalização do Termo de Referência junto com a Seinfra para a realização da pesquisa de origem/destino da macrorregião de Salvador, envolvendo a RMS e o município de Feira de Santana. - Informes sobre o VLT e as obras dos Corredores transversais. - Adoção de medidas sanitárias pela CCR Metrô Bahia em função da pandemia da covid-19
2021	5 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre irregularidades no serviço de transporte intermunicipal. - Elaboração de protocolo com medidas para evitar a proliferação da covid-19 nos transportes públicos. - Registro dos problemas no processo de integração do sistema de ônibus com os sistemas estruturantes (metrô e VLT). - Debate sobre a importância das contribuições do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI-RMS) para o Plano Estadual de Mobilidade da RMS. - Levantamento dos problemas relacionados à conservação das estradas baianas com riscos à vida dos usuários.
2022	5 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre a situação das estradas, tarifas praticadas e a demanda por novas linhas. - Críticas à falta de inclusão do transporte de passageiros no projeto da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). - Discussões sobre o processo de licitação para o transporte público intermunicipal na Bahia. - Debate sobre os impactos da desativação da Rodoviária de Teixeira de Freitas para os usuários. - Menção ao transporte público por ferrovias.
2023	6 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento do processo de revisão e atualização da minuta de lei da PEMOB. - Discussões sobre o VLT metropolitano. - Convite à Agerba para fornecer informações e esclarecimentos referentes à licitação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e dos transportes alternativos. - Apresentação das obras rodoviárias em Ilhéus-Itabuna, e solicitação de prolongamento rodoviário.
2024	4 atas	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento do processo de atualização da PEMOB: apresentação e validação do texto base e da minuta da lei revisada. - Solicitação à Agerba dos documentos finais referentes ao plano diretor do Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros, que servirão de base para as licitações desse serviço.

Fonte: elaboração própria.

Conforme exposto anteriormente, a Política de Mobilidade Inter-Regional e Intrarregional do Estado da Bahia é o tema de maior ênfase discutido no ConCidades/BA, instância que contribui com a sua construção e desenvolvimento.

A primeira versão da minuta de lei da política estadual de mobilidade foi encaminhada à Procuradoria Geral do Estado (PGE) para avaliação em 2020, tendo sido aprovada no ConCidades/BA e pelo gabinete da Sedur. O parecer da PGE, concluído em janeiro 2023, ponderou que a abrangência da PEMOB deveria se ater ao âmbito regional, considerando a dimensão intermunicipal e metropolitana, com base nas competências constitucionais determinadas para os entes em relação ao transporte e à mobilidade. Com base nesse parecer, a Sedur/Sumob (Superintendência de Mobilidade) vem adotando os procedimentos necessários para a revisão e atualização da minuta, considerando as dimensões técnicas e jurídicas. Quanto a esse aspecto, a Sedur/Sumob buscou retirar do documento qualquer eventual vício de inconstitucionalidade existente, intencionando construir uma política pertinente ao conjunto dos municípios baianos sob a perspectiva do desenvolvimento urbano regional. Além disso, entende-se o papel fundamental do transporte e da mobilidade na consubstanciação da rede de cidades e seu impacto sobre o direito de ir e vir e o direito à cidade.

Todo o processo de revisão e atualização da minuta tem sido realizado com a participação da CT de Mobilidade, e contou adicionalmente com uma nova rodada de escutas sociais realizadas no âmbito das conferências municipais das cidades, iniciadas em 2023. Os documentos: 1) Plano de Trabalho de Construção da Política Revisado, 2) Relatório de Atualização das Escutas Sociais e 3) Texto Base da Política Estadual de Mobilidade são resultantes dessa etapa de revisão e atualização da minuta de lei e refletem também as discussões decorrentes do trabalho conjunto com a CT de Mobilidade. A nova minuta está em fase de conclusão e tem sido estruturada de modo a contemplar as questões consolidadas no texto-base, cujo documento foi discutido e validado na CT de Mobilidade e na plenária do ConCidades/BA. Como etapas subsequentes têm-se o encaminhamento da minuta revisada para validação da PGE e posterior tramitação no Legislativo estadual. A elaboração dessa lei representa um importante passo para a estruturação das políticas de desenvolvimento urbano no estado, pautadas nas diretrizes definidas em âmbito nacional e alicerçadas nas características e especificidades da rede de cidades baianas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara Técnica (CT) de Mobilidade do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) tem desempenhado papel fundamental no processo de construção da Política de Mobilidade Inter-Regional e Intrarregional do Estado da Bahia. Sua atuação ocorre de forma ativa, mediante contribuições com o debate crítico e necessário acerca dos problemas e questões que essa política visa enfrentar. Dessa forma, é reconhecida a participação valorosa

dessa instância em direção à construção de uma política de mobilidade mais inclusiva e democrática, visando à eficiência dos sistemas de transporte.

Ao longo do processo de revisão e atualização da minuta da política de mobilidade, a Sedur/Sumob vem buscando compatibilizar, agregar e incorporar às diretrizes e aos objetivos da lei, ora em construção, as contribuições advindas das instâncias de participação, entre elas a CT de Mobilidade do ConCidades/BA e as conferências das Cidades, nos âmbitos municipal e estadual. A análise quanto a sua atuação permite constatar a importância dessas instâncias participativas em prol da aderência das propostas elaboradas pelo poder público estadual às demandas sociais. Entre o ideal e o real, as pautas da reforma urbana, que abarcam a mobilidade, refletem uma disputa de espaço e de poder, na qual os atores sociais desempenham um papel de extrema relevância na busca pelo direito às cidades, no sentido de torná-las mais equitativas e democráticas.

A avaliação sobre a atuação do conselho evidencia, no entanto, ser preponderante na práxis das CT o caráter consultivo, colaborativo e de acompanhamento em detrimento das atividades de monitoramento, fiscalização e avaliação da execução do que está previsto em lei e do que foi planejado e implementado pelos órgãos públicos.

Apresenta-se como um desafio para melhorar a eficiência e a efetividade das CT a necessidade de rever a ênfase dada às questões gerenciais e operacionais do sistema de mobilidade em detrimento do planejamento. Nesse quesito, há, em certa medida, uma frustração diante da quebra de expectativas quanto aos limites de atuação desse conselho, em face das competências que lhe são atribuídas – vinculadas, principalmente, ao campo do planejamento das políticas e dos planos setoriais. Esse panorama revela, portanto, certa dificuldade quanto à compreensão da importância do planejamento para a estruturação de políticas públicas mais eficientes e eficazes. Assim, verifica-se certa oscilação na frequência de parte dos integrantes das CT nas reuniões. Essa variação pode ser reflexo das pautas, associadas majoritariamente ao planejamento em detrimento de projetos e obras. Tal contexto repercute o caráter pouco operativo das CT em relação às demandas sociais, para as quais se buscam resultados mais objetivos, práticos e imediatos.

Outro desafio consiste na necessidade de haver maior entendimento quanto aos limites inerentes às atribuições constitucionais e institucionais que definem o papel do Estado e as competências da Sedur e do ConCidades/BA. Nesse contexto, há muitas demandas encaminhadas ao ConCidades que são de competência municipal, bem como demandas vinculadas à atuação de outros órgãos do poder público estadual, o que requer articulação interinstitucional para tratativas e resolução. Nesse sentido, a CT de Mobilidade atua para orientar e formatar iniciativas do governo estadual capazes de atender às demandas e questões levantadas nessa instância.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 13 nov. 2007. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-10704-2007-bahia-cria-o-conselho-estadual-das-cidades-da-bahia-concidades-ba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BAHIA. Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 maio 2008. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Lei11041_98.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

BAHIA. Lei nº 12.932, de 07 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 jan. 2014. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-12932-2014-bahia-institui-a-politica-estadual-de-residuos-solidos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *ConCidades/BA: 10 anos construindo a gestão democrática das Cidades*. Salvador: EGBA, 2018.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 001, de 08 de abril de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. *Diário Oficial do Estado*: seção 1, Salvador, ano 92, n. 19.671, p. 10-15, 9 abr. 2008. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/8803>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In: BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois: estado e economia em vinte anos de mudanças*. Brasília: Senado, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>. Acesso em: 2 ago. 2024.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA URBANA NO ESTADO DA BAHIA: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES

BIANCA CARVALHO MACHADO¹

RAFAEL DE SOUZA²

A participação da sociedade civil na construção da política urbana é um princípio fundamental para garantir cidades socialmente mais justas, democráticas e sustentáveis. Essa participação ativa dos cidadãos nos processos de planejamento e gestão urbana é crucial por diversos motivos, como o fortalecimento da democracia, o exercício pleno da cidadania, a ampliação da representatividade, o controle social e a busca para tornar compatíveis interesses distintos.

Porém, apesar dos avanços da participação da sociedade civil nos processos de planejamento e gestão urbana após a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), ainda é preciso refletir sobre os desafios e limitações a serem superados, como a desigualdade social, a falta de informação e de conhecimento técnico dos agentes sociais envolvidos, inclusive aqueles pertencentes à gestão pública, e a má gestão dos recursos. Esses fatores acabam refletindo e condicionando uma participação social ineficaz e pouco capacitada, que demanda acesso à informação e criação de mecanismos de representação, entre outros.

A experiência brasileira de construção da gestão urbana democrática ganhou grande impulso entre 2003 e 2016, com a estruturação do ciclo das Conferências Nacionais das Cidades e a criação e o funcionamento do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), conformando uma importante estrutura associada a um projeto de governo que ampliou a noção da “participação social como método de gestão” (Pires; Vaz, 2012, p. 7) ou, em outras palavras, que inaugurou uma arena de disputas e consensos entre os atores/agentes que compartilham o espaço urbano.

A Bahia, quinto maior estado brasileiro, possui uma dinâmica urbana complexa, marcada pela desigualdade, a fragmentação socioespacial e o ineficaz planejamento integrado. Sua vasta extensão territorial e sua rica diversidade cultural demandam uma gestão equilibrada de investimentos em políticas públicas. A superação das adversidades, a exemplo da concentração de serviços em poucas cidades e da falta de infraestrutura em regiões mais remotas, é

¹ Especialista em Administração (MBA) em Gerenciamento de Obras: Qualidade e Desempenho da Construção pelo Instituto de Pós-graduação e graduação (Ipog), graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Salvador (Unifacs). Servidora pública estadual, técnica na Superintendência de Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SGT/Sedur). <https://orcid.org/0009-0002-7104-4687>. bianca.machado@sedur.ba.gov.br

² Graduado em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge), mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Servidor público estadual, coordenador técnico na Superintendência de Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SGT/Sedur). rafael.souza@sedur.ba.gov.br

fundamental para promover o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Para tanto, é necessário estabelecer uma visão integrada de planejamento, com objetivos claros e mecanismos de controle eficazes, envolvendo todos os níveis de governo.

Este texto busca identificar as contribuições da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CTPGTU) nas discussões referentes à política urbana do estado da Bahia, em vias de elaboração, por meio da leitura e análise das atas e relatórios anuais do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA). O objetivo é compreender os principais temas abordados, os desafios enfrentados e os resultados alcançados ao longo de 15 anos de atuação da CTPGTU – de janeiro de 2008 a dezembro de 2023.

Para atingir esse objetivo, será feita inicialmente uma breve contextualização sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), visando compreender o seu papel no processo de construção da política urbana da Bahia, de competência do ConCidades/BA, e como principal referência para os debates da CTPGTU. Em seguida, será apresentada a síntese discursiva das atividades ocorridas nas câmaras técnicas, baseada nas leituras das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias e dos relatórios anuais durante estes 15 anos de funcionamento do ConCidades/BA.

Por fim serão apresentadas as considerações finais, realizando uma síntese das ideias abordadas neste artigo, sem, contudo, uma conclusão acerca dos relatórios anuais da CTPGTU. Apesar de os relatórios analisados abordarem a amplitude dos temas debatidos pelos conselheiros, as características desses documentos dificultaram um aprofundamento adequado ao desenvolvimento de uma análise conclusiva.

INTERFACES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU) E A POLÍTICA URBANA DO ESTADO DA BAHIA

A proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) é um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, construído democraticamente a partir da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, para direcionar os investimentos para habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, além de promover uma política fundiária e imobiliária inclusiva e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros.

Entre os objetivos indicados nos diversos documentos técnicos produzidos pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (atual Ministério das Cidades) e o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), está a busca pela redução das “desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades” (Brasil, 2024). Além disso, a PNDU visa apoiar os municípios na implementação da agenda local de desenvolvimento urbano, o que deve acontecer por meio “do suporte técnico, ferramental e programático na tarefa municipal de elaborar políticas municipais de desenvolvimento urbano adequadas a cada realidade [...]; e da elaboração ou revisão de instrumentos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2024).

Interessa o debate acerca da “visão de território” defendida tanto no contexto dos documentos produzidos para a PNDU quanto nos debates trazidos pelo ConCidades/BA para a formulação da política urbana estadual.

A nota técnica *Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, elaborada pelo IPEA, ao tratar sobre a construção das políticas públicas e a fundamental observância da dimensão territorial e seus desafios na constituição do Estado brasileiro, faz referência a Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Carlos Lessa, Milton Santos e Carlos Brandão. Esses autores observam que as políticas públicas devem convergir para o entendimento de um projeto nacional. Conclui-se que a mesma perspectiva é válida para a constituição do estado baiano (Costa *et al.*, 2020).

A dimensão territorial mostra-se fundamental para a execução do planejamento no âmbito da política urbana, mostrando-se como instrumento crucial para fortalecer a ideia de uma política que se pretende escalar e integrar nos moldes propostos pela PNDU.

Ante o exposto, é congruente a defesa do território como a escala fundamental do planejamento urbano, tanto para a PNDU como para a política urbana do estado da Bahia, como fica evidenciado pela nota política assinada por Patrícia Chame Dias e Jânio Roque Castro, ao tratar sobre a dimensão territorial da política urbana estadual. Esses autores trazem o entendimento do território “como uma mediação entre a sociedade e a política pública; aqui se indica um planejamento necessariamente intersetorial, multidimensional e multiescalar” (Dias; Castro, 2024, p. 5).

A fundamental relação da escala territorial para a formulação e implementação das duas políticas urbanas em foco também se apresenta como desafio às instâncias de governo responsáveis: a União e o estado da Bahia. A nota técnica nº 05 do IPEA (Costa *et al.*, 2021), que vai tratar sobre o Federalismo, no âmbito da formulação da PNDU, expõe os desafios da aplicabilidade de políticas públicas de caráter universal em países federativos, ou seja, onde o poder é organizado a partir do território. Desde a Proclamação da República, em 1889, a história federativa brasileira tem sido marcada pelos desequilíbrios entre os níveis de governo, culminando com a Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, conferiu autonomia aos municípios no que se refere à gestão urbana (Brasil, 1988). Portanto, merecem reflexão e aprofundamento os estudos sobre quais arranjos institucionais serão necessários para que o Governo do Estado da Bahia possa implementar uma política urbana efetiva e democrática em escala territorial.

Em outra nota técnica do IPEA, sobre a governança interfederativa para a PNDU, destaca-se a complexidade da coordenação das ações entre os diferentes níveis de governo no Brasil (União, estados e municípios) para o desenvolvimento urbano. A nota também aborda a dimensão cooperativa no federalismo brasileiro, a exemplo do Decreto nº 5.790/2006, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades). Esse decreto aponta a estratégia de governança como resultado da

valorização da participação social nos processos de planejamento urbano (Brasil, 2006; Silva; Costa; Martins, 2022).

O que fica evidente em relação ao planejamento e à gestão urbana, tanto para a PNDU quanto para a política urbana do estado da Bahia, é que o Conselho das Cidades (ConCidades) apresenta-se como uma instância colegiada, de caráter deliberativo, necessária para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas que visam ao desenvolvimento urbano sustentável.

Por essa razão, a política urbana do estado da Bahia tem sido formulada no ambiente colegiado do ConCidades/BA, com início no ano de 2009 e uma recente retomada dos estudos técnicos no ano de 2023, sendo que a aprovação da minuta de lei em plenário do ConCidades está prevista para dezembro de 2024. Para uma melhor compreensão desse processo, será apresentada, na próxima seção, a síntese das discussões relacionadas à política urbana estadual ocorridas nas reuniões dos últimos 15 anos da CTPGTU do ConCidades.

SÍNTESE DAS CÂMARAS TÉCNICAS DE POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL URBANA

Neste capítulo, será descrita a participação dos conselheiros nas câmaras técnicas de Política e Gestão Territorial Urbana (PGTU) para cada ano de efetividade do ConCidades/BA, enfatizando-se as ações e os resultados alcançados durante o processo de elaboração da política urbana do estado.

Anos 2008/2009

No ano de 2008, foram realizadas nove reuniões da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CTPGTU), nas quais foram abordadas pautas que contribuiriam para a condução da Política de Desenvolvimento Urbano³. Entre os assuntos debatidos, destacam-se: a estrutura administrativa da Superintendência de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SDU) (Bahia, 2016a)⁴ e sua respectiva programação de atividades para o ano de 2008, o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, o Planejamento e a Gestão Territorial Urbana, o Funcionamento da Câmara de PGTU, a rede de avaliação e capacitação para a implementação do Plano Diretor Participativo, a apresentação da Proposta do Termo de Referência, de autoria da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik⁵, para contratação de empresa

³ A partir deste ponto, o texto passará a fazer referência à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano como Política Urbana do Estado da Bahia, nomenclatura debatida e aprovada pelo Conselho Estadual das Cidades em 14 de junho de 2024.

⁴ Atualmente, segundo o regimento interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (Sedur) esta Superintendência é denominada Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT) (Bahia, 2016a).

⁵ Raquel Rolnik é arquiteta e urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (USP) e coordenadora do Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

responsável por desenvolver os estudos que dariam subsídio à elaboração da minuta de lei da Política Urbana do Estado da Bahia.

Nota-se que, já nos anos iniciais da atuação do ConCidades/BA, as demandas pela formulação da política urbana do estado da Bahia decorrem das reivindicações dos conselheiros, tendo sido produzido inclusive o primeiro documento no âmbito da política pública em questão, o Termo de Referência, objeto de debate e aprovação desse colegiado.

Ano 2010

No ano de 2010, a CTPGTU realizou sete reuniões, nas quais foi articulada fundamentalmente a integração do ConCidades/BA aos processos de elaboração da Política Urbana do Estado da Bahia e de construção e fomento do planejamento e da gestão compartilhada da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Essa dinâmica ocorreu por meio da institucionalização e consolidação de dois Grupos de Trabalho (GT): da Política Urbana e da Gestão Metropolitana, e ainda a partir da preparação de novos conselheiros para participarem desses dois importantes processos de retomada do planejamento democrático do desenvolvimento urbano no estado da Bahia.

Ano 2011

No ano de 2011, a CTPGTU realizou dez reuniões, sendo que a sua atuação esteve diretamente relacionada com as atividades da Câmara Técnica de Mobilidade. Esse trabalho colaborativo foi desenvolvido por conta da relação direta do planejamento urbano com as obras de infraestrutura viário-logística que estavam em destaque na agenda. Nesse sentido, as pautas e atividades estavam relacionadas ao planejamento de ações voltadas à formulação da política urbana do estado da Bahia e os impactos provocados pelas obras estruturantes do governo do estado, com foco nas construções do Porto Sul e da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). Ainda foi tema de debate na Câmara Técnica de Mobilidade a governança metropolitana e o processo de elaboração do Estatuto da MetrÓpole pelo governo federal.

Considerando-se a importância do fomento de instâncias de discussões estratégicas para a definição de políticas de interesse social, a Secretaria Executiva pautou, ainda em 2010, a necessidade de investimento na qualificação do ConCidades/BA. Nesse sentido, indicou a elaboração de um programa de aperfeiçoamento para os conselheiros focado no conceito de gestão democrática e nas políticas públicas relacionadas à política urbana do estado da Bahia para instrumentalizar, aprimorar e qualificar a atuação e as ações desse conselho. A Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT) incorporou a demanda às suas atividades, apresentando, no Plenária de março de 2011, o Programa de Aperfeiçoamento do ConCidades/BA elaborado por sua equipe técnica com a colaboração de equipes técnicas das demais superintendências e da comissão composta para esse fim.

O programa foi implementado entre abril e dezembro de 2011, abordando as bases conceituais da política urbana, fornecendo as informações necessárias para o bom desempenho das competências do Conselho nas diversas áreas temáticas, conforme estabelecido no seu regimento (Bahia, 2008), a partir das seguintes premissas:

- a) debate, formulação e deliberação de diretrizes e instrumentos de desenvolvimento urbano e de suas respectivas políticas setoriais;
- b) monitoramento e avaliação das políticas urbanas estaduais;
- c) apoio aos municípios quanto à criação de conselhos municipais de cidades e organização das conferências das cidades;
- d) orientação a conselheiros para o combate à exclusão socioespacial, racial e de povos e comunidades tradicionais;
- e) conhecimentos específicos relacionados aos programas, projetos e ações prioritárias do governo na área do desenvolvimento urbano.

A metodologia adotada, composta por exposições dialogadas, oficinas e seminários, foi direcionada para a discussão de temas relativos aos conceitos básicos e instrumentos da política urbana, destacando-se as políticas urbanas setoriais, especialmente saneamento, mobilidade, financiamento e gestão democrática.

Também foram dados os primeiros passos em direção à constituição do Núcleo de Assistência Técnica, composto e articulado pela Secretaria Executiva e superintendências para atender à necessária integração das políticas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) nos municípios no que se refere à assistência técnica. Essa ação constituiu o primeiro estágio do que viria a ser um instrumento de aplicação da política urbana no estado, denominado Portal de Assistência Técnica aos Municípios da Bahia, a ser implementado no ano de 2024.

Além disso, a CTPGTU apresentou a minuta de uma resolução para ampliar o GT Região Metropolitana de Salvador (RMS) para GT Região Metropolitana de Salvador e Feira de Santana (RMSFS), com o objetivo de fortalecer a construção da governança metropolitana, reconhecendo a importância da democratização da gestão e do protagonismo dos municípios. Além disso, objetivou-se trabalhar conjuntamente, aprimorando a perspectiva acerca da região metropolitana para definir uma estratégia de descentralização do desenvolvimento urbano no estado.

Dentre as resoluções por eixos temáticos aprovadas na *4ª Conferência Estadual das Cidades* (Bahia, 2010) ressaltam-se aquelas que possuíam influência nas ações desenvolvidas pela Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial por meio das diretorias de Planejamento

Territorial; de Desenvolvimento Institucional e Infraestrutura Urbana⁶ e de Mobilidade Urbana Regional, no âmbito de suas atribuições:

- Resolução: fortalecer programas de apoio técnico e financeiro para elaboração de planos diretores (sobretudo em municípios desobrigados da sua elaboração) e vincular a liberação de recursos à comprovada participação popular e à regulamentação de instrumentos que garantam acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. Estabelecer prioridade e metas de curto, médio e longo prazo para aqueles municípios que já dispõem de PDDU e conselhos municipais, atendendo rigorosamente ao Estatuto da Cidade e ao alinhamento das ações propostas com as diretrizes e projetos estabelecidos no plano diretor.
- Resolução: ampliar as ações de capacitação e difusão de informações para o poder público e a sociedade organizada, no sentido de contribuir para a implementação das diretrizes gerais e instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios.
- Resolução: regionalização dos serviços públicos pelos entes federados.
- Resolução: apoiar a implantação de consórcios de desenvolvimento urbano, intermunicipais ou interfederativos com vistas ao fortalecimento da capacidade dos municípios para a gestão urbana e rural.
- Resolução: definir normas gerais para a criação de novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como para regiões polarizadas por centros urbanos de alta complexidade, destinando recursos e criando programas específicos para aglomerações urbanas.
- Resolução: fomentar a democratização, a participação, a alocação de recursos a fundo perdido, para o estabelecimento de políticas urbanas de desenvolvimento, considerando-se também os municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Ano 2012

No ano de 2012, a CTPGTU e a Câmara Técnica de Mobilidade Urbana realizaram, ao todo, sete reuniões conjuntas.

Durante os debates ocorridos entre as duas câmaras, diversos temas foram abordados, sem que fosse enfatizada, no entanto, a formulação da política urbana, voltado para assuntos de rebatimento direto no território, como por exemplo, a implantação de conjuntos habitacionais em áreas distantes dos centros urbanos consolidados, ou planos de acessibilidade em função de implantação destes conjuntos habitacionais.

⁶ Desde a instituição do Regimento Interno da Sedur-BA, em 15 de junho de 2016, essa diretoria é denominada Diretoria de Infraestrutura e Assessoramento ao Desenvolvimento Urbano (Bahia, 2016a).

Ano 2013

No ano de 2013, os principais debates foram em torno da implementação de ações voltadas ao plano diretor e outros estudos envolvendo o Sistema Viário Oeste – Ponte Salvador/Itaparica e o Porto Sul. Houve palestras sobre reforma urbana e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, ponto-chave para a retomada do debate sobre a formulação da política urbana do estado da Bahia.

Ano 2014

No ano de 2014 foram realizadas oito reuniões pela CTPGTU, que definiu dois eixos básicos de discussão:

1. O Sistema Viário Oeste (SVO), sendo apresentados os objetivos e as questões técnicas do projeto, chegando-se à conclusão da necessidade de se constituir um grupo de acompanhamento dessa discussão técnica, pois a ponte Salvador/Itaparica é um projeto grande e polêmico.
2. A implantação do Programa de Assistência Técnica aos Municípios.

Outro tema tratado foi a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, criada pela Lei Complementar nº 41/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 15.244, de julho 2014 (Bahia, 2014a, 2014b).

Nesse ano, as câmaras técnicas resultaram em duas resoluções, uma normativa e outra recomendativa, onde:

- Estabeleceu a participação da CTPGTU no Plano de Assistência Técnica aos Municípios (PRAT) da Sedur, visando ao fortalecimento, à criação e à instalação de ConCidades municipais.
- Recomendou o Acordo Técnico ou outro instrumento entre o estado da Bahia e os municípios no âmbito da entidade metropolitana da RMS.

Ano 2015

No ano de 2015, ressalta-se a conjuntura política que estava sendo estabelecida no Brasil no que se refere à tentativa do golpe de Estado, que resultou na deposição da presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente. Esse contexto foi precedido e acompanhado de uma crise política e econômica no País cujos impactos são sentidos ainda hoje, mesmo após a eleição, em 2022, de um representante do campo progressista para a Presidência da República.

Nesse contexto foram realizadas cinco reuniões da CTPGTU, nas quais foram discutidas, entre outras questões, as ações desenvolvidas no Litoral Sul. Destacou-se a necessidade de se promover um diálogo entre a Secretaria do Planejamento (Seplan) e a Secretaria de

Desenvolvimento Urbano (Sedur) com o objetivo de se elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para aquele território, em consonância com os projetos já destinados àquela região.

Ainda em 2015, representantes do ConCidades/BA participaram da elaboração do Plano Urbano Intermunicipal (PUI) para a Ilha de Itaparica e Mar Grande.

O PUI configura-se como um instrumento fundamental para o planejamento estratégico e o desenvolvimento sustentável da região. Elaborado de forma participativa, com a colaboração dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, do Governo do Estado da Bahia e de grupos de acompanhamentos locais, o PUI estabelece diretrizes e ações para o futuro da ilha, considerando seus aspectos socioeconômicos, territoriais e institucionais.

A Superintendência de Gestão Territorial, através da CTPGTU, deu início ao processo de capacitação em planos diretores no pleno como instrumento de política urbana.

Ao longo de 2015 foram publicadas algumas resoluções, no âmbito do Planejamento e da Gestão Territorial Urbana, a exemplo da Resolução nº 005, de 29 de maio de 2015, que alterou o caput e o parágrafo único do art. 1º da Resolução 013, de 07 de novembro de 2014 (Bahia, 2014c, 2015). Esta última, publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia em 30/12/2014, criou o GT Salvador 500 para elaboração do *Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano para Salvador e Impactos nas Questões Urbanas da Região Metropolitana de Salvador (RMS)*, aprovado pelo Pleno em 29 de maio de 2015.

Ano 2016

Entre as cinco reuniões realizadas no ano de 2016, destaca-se a criação do GT para acompanhamento e participação na elaboração do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI-RMS)*. Também foram discutidas questões metropolitanas no âmbito da CTPGTU no ConCidades/BA (GT Metropolitano), por meio da Resolução nº 002, de 1º de abril de 2016 (Bahia, 2016b). Neste ano a conjuntura política do País concentrou esforços de muitos atores dos movimentos sociais, parte deles integrantes do ConCidades, na luta política contra o golpe de Estado que se concretizou naquele ano, trazendo a tona uma nova composição no Governo Federal.

Ano 2017

O ano de 2017 ficou marcado pela elaboração da Medida Provisória 759 (Brasil, 2016c) que tratava das novas regras de regularização fundiária rural e urbana no Brasil, assim como por várias outras medidas adotadas pelo então governo de Michel Temer que reverteram diversos avanços implementados por programas sociais.

Em seis reuniões realizadas em 2017, a CTPGTU apontou a necessidade da participação do Conselho na formulação e no acompanhamento das políticas públicas territoriais. Para isso foram definidas ações para a participação efetiva dos conselheiros, incluindo a capacitação

nos Territórios de Identidade, especialmente no Litoral Sul, como o objetivo de promover o planejamento integrado dos municípios sob influência do Projeto Porto Sul. Para isso, criou-se também o Grupo de Trabalho Territórios de Identidade (GT TI) com a finalidade de reunir informações pertinentes ao desenvolvimento urbano nos Territórios de Identidade, buscando debater, formular e estabelecer diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, definindo o TI como unidade de planejamento, conforme a Resolução I da 6ª Conferência Estadual das Cidades – CEC/2016 (Eixo Planejamento e Gestão Territorial) (Bahia, 2016b).

Ano 2018

Entre as oito reuniões realizadas pela CTPGTU no ano de 2018, destaca-se a que consolidou a criação do Grupo de Trabalho dos Territórios de Identidade. Foram promovidos seminários, qualificação de conselheiros e desenvolvimento de ações conjuntas com as câmaras técnicas de Mobilidade e Saneamento. Todos esses esforços estiveram voltados para os avanços da política urbana do estado da Bahia.

Também houve análise de proposição, metas, acompanhamentos e monitoramentos do Planejamento Plurianual (PPA) com o objetivo de melhorar a participação dos conselheiros na elaboração dos próximos planejamentos.

Ano 2019

Em 2019 foram realizadas cinco reuniões da CTPGTU, que atuou na coordenação do seminário sobre o PPA 2020/2023, em conjunto com as demais câmaras técnicas. Houve discussões sobre os indicadores que norteariam a elaboração da política urbana do estado da Bahia.

Além disso, foram abordados os conceitos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), considerando seus objetivos de desenvolvimento sustentável, bem como seu funcionamento, implementação e metodologia.

Com o foco na elaboração da política urbana do estado, também foram discutidos subsídios para a sua elaboração e definição de estratégias para a formulação da normativa estadual. Essas discussões envolveram as demais câmaras técnicas para alinhar as demandas e elaborações na perspectiva da 7ª Conferência Estadual das Cidades (7ª CEC) e da política urbana do estado da Bahia.

No segundo semestre foi realizado o *Seminário sobre a Política Urbana do Estado da Bahia*, com a participação de técnicos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da PNUD/ONU-Habitat, a agência da ONU dedicada à promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis, com foco nos objetivos da política urbana e na Agenda 2030. Houve ainda a discussão da Rede de Cidades – médias e pequenas – no terceiro seminário, com foco na relação entre campo e cidade. Além disso, foram realizadas apresentações sobre os parâmetros para a promoção da sustentabilidade urbana, incluindo modelos de sustentabilidade, agenda urbana para a Bahia, modelo de desenvolvimento institucional e

modelo de gestão. Foi também sugerida a inclusão da questão de gênero na formulação da política urbana do estado da Bahia, partindo-se da perspectiva da segregação social urbana e do racismo estrutural.

Ano 2020

Em 2020, a pandemia da Covid-19 obrigou a revisão da programação inicial de atividades, que previa conferências municipais e debates na CTPGTU, sendo realizada apenas uma reunião *online* durante o ano. Entre as principais atividades realizadas, destaca-se a discussão sobre o impacto da pandemia no desenvolvimento urbano. A CTPGTU abordou esse tema e apresentou o projeto “Desenvolvimento Urbano contra a Covid-19”, com o objetivo de compreender a disseminação do vírus nas cidades baianas. Durante as reuniões, os conselheiros compartilharam a realidade de seus municípios e sugeriram aprimoramentos para o projeto, incluindo a uma maior participação de órgãos relevantes e a realização de um estudo mais detalhado para o interior do estado.

Além disso, foram estabelecidas parcerias para a coleta de dados sobre os territórios dos conselheiros no âmbito do projeto “Desenvolvimento Urbano contra a Covid-19”. O acompanhamento incluiu a reformulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI-RMS) e a participação da Sedur no PRODOC-PNUD, para a contratação de estudos para a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, em parceria com o ConCidades.

Ano 2021

A CTPGTU realizou seis reuniões ao longo de 2016 para discutir o andamento da política urbana do estado da Bahia e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI/RMS). Foram realizadas algumas rodadas de diálogos para debater os principais temas urbanos a serem incorporados na política urbana estadual, com a participação de setores técnicos e acadêmicos do planejamento urbano nacional.

Discutiu-se ainda a retomada das Conferências das Cidades, adiadas para 2022 devido à mudança de governo e à necessidade de conclusão dos trabalhos em curso. A autora do livro *Direito à Cidade e Hegemonia*, Liana Viveiros, foi uma das convidadas.

Os encaminhamentos da Câmara Técnica resultaram em diversas ações importantes, a exemplo da ampliação e formalização do GT para o acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI/RMS). Além disso, foi aprovada a metodologia da política urbana, a qual servirá como base para a licitação da empresa responsável pela elaboração do Termo de Referência da Política. Outra ação foi a conclusão do ciclo de oficinas destinado à formulação da metodologia da política urbana. Foi definido ainda que a política urbana em desenvolvimento deve incluir uma análise crítica dos projetos

desenvolvimentistas na Bahia, levando em consideração seus impactos sociais, ambientais e econômicos.

Ano 2022

Dando continuidade aos avanços na construção da política urbana do estado, em 2022 foram realizadas quatro reuniões da CTPGTU em torno dos seguintes assuntos: o marco legal do zoneamento municipal e os loteamentos irregulares fora do perímetro urbano, o estudo da rede urbana do estado da Bahia e sua importância para o planejamento urbano e a necessidade de atualizar a política urbana com temas como telecomunicações e acesso à internet.

No segundo semestre, houve um avanço na pauta territorial, com a retomada do debate sobre o ordenamento territorial e a importância da industrialização nacional. Além disso, discutiu-se a necessidade de fortalecer a assistência técnica aos municípios para o desenvolvimento urbano.

Outras ações ocorreram durante o ano, entre elas, a capacitação dos conselheiros sobre o estudo da rede urbana e seus conceitos. Também foram discutidas propostas de regionalização específica para a política urbana, semelhante à existente na política de saúde e educação, em um contexto de 'sistema de desenvolvimento urbano'. Foi elaborada uma dinâmica para mapear as demandas dos municípios e fortalecer a rede de influência do ConCidades, identificando a necessidade de investir em programas para levar internet via rádio às áreas rurais.

Por fim, ocorreram seminários técnicos com profissionais locais para auxiliar nas deliberações do conselho. Debateu-se ainda a complexa relação entre a CTPGTU e as políticas públicas de planejamento urbano, que são de responsabilidade dos governos federal e municipal. Além disso, verificou-se a necessidade de retomar a programação de capacitação para conselheiros e profissionais do estado e dos municípios.

Durante os debates na câmara técnica foram levantados diversos desafios e perspectivas dos conselheiros, levando às seguintes conclusões: há dificuldades na elaboração da política pública em nível estadual devido à ausência de um marco legal federal específico para a política urbana do estado da Bahia, uma vez que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ainda não foi aprovada como lei. Além disso, enfrenta-se dificuldade para garantir a efetividade das políticas públicas de planejamento urbano, especialmente em municípios menores. Identificou-se também a necessidade de fortalecer a participação social e a assistência técnica aos municípios. Os debates identificaram desafios no que se refere à articulação entre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento regional, bem como uma falta de clareza sobre o papel da CTPGTU na formulação e implementação das políticas públicas de planejamento urbano.

Ano 2023

No ano de 2023, o Conselho das Cidades da Bahia além de concentrar esforços na discussão e construção de sua política urbana, também colaborou ativamente com os debates em

torno do Programa Plurianual (PPA 2024/2027), que foi incorporado como pauta prioritária nas câmaras técnicas. O objetivo central foi contribuir para o fortalecimento das intervenções dos conselheiros nas plenárias do PPA, realizadas em seus respectivos territórios.

A CTPGTU realizou seis reuniões ao longo do ano apresentando propostas ao PPA 2024/2027, as quais são listadas abaixo:

1. Estruturar as ações de assistência técnica em todos os Territórios de Identidade apresentando como justificativa a descentralização dessas ações e tomadas de decisão, que fortalecerá a representatividade dos agentes de desenvolvimento urbano e permitirá uma gestão mais democrática e eficaz do espaço territorial.
2. Atualizar e elaborar plano de desenvolvimento para cada Território de Identidade.
3. Desconcentrar as estruturas e ações de assistência técnica em todo Território de Identidade.
4. Atualização/Elaboração dos Planos de Desenvolvimento para os Territórios de Identidade.
5. Fomentar a criação de Planos Urbanísticos municipais para áreas históricas.
6. Criar mecanismos de estímulo para implantação e atualização de planos diretores municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que, no decorrer desses anos, o ConCidades/BA tem-se consolidado como uma instância colegiada fundamental para a construção da política urbana estadual e ao planejamento territorial da Bahia, por meio da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (CTPGTU), atuando em várias frentes, incluindo a criação de grupos de trabalho, a proposição de diretrizes, instrumentos e oficinas de capacitação técnica, a formulação de resolução e a coordenação dos temas que devem ser objeto de análise da política urbana do estado. Essa importância é corroborada pelas diversas ações realizadas pelo Conselho, que vem contribuindo para a promoção do debate acerca do desenvolvimento urbano sustentável no estado, e para o fortalecimento da participação social e da gestão democrática nos territórios no estado da Bahia.

Apesar de todos os avanços, o ConCidades/BA ainda enfrenta desafios, como a dificuldade de garantir a efetividade das políticas públicas no campo do planejamento urbano, com destaque para conflitos institucionais e incertezas em relação aos rumos da política urbana, cujas propostas estão em fase de elaboração. Porém, é importante que o ConCidades/BA continue a atuar na construção da política urbana do estado da Bahia, buscando superar os desafios institucionais e políticos existentes, para garantir que as políticas públicas de planejamento urbano sejam efetivas. É fundamental atender às necessidades da população e continuar a promover a participação, o controle social e o diálogo com os diversos setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Decreto nº 15.244, de 10 de julho de 2014. Aprova o Regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 jul. 2014a. Disponível em: <http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/DECRETO15.244DE10DEJULHODE2014.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Decreto nº 16.786 de 14 de junho de 2016. Aprova o Regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 15 jun. 2016a. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/edicoes/download/1197/1>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 14 jun. 2014b. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/ba/lei-complementar-n-41-2014-bahia-cria-a-entidade-metropolitana-da-regiao-metropolitana-de-salvador-dispendo-sobre-sua-estrutura-de-governanca-e-sobre-o-sistema-de-planejamento-metropolitano-institui-o-fundo-de-mobilidade-e-de-modicidade-tarifaria-do-transporte-coletivo-da-regiao-metropolitana-de-salvador-fmtc-rms-atende-o-art-13-da-lei-federal-n-11445-de-05-de-janeiro-de-2007-no-ambito-da-regiao-metropolitana-de-salvador-autoriza-a-instituicao-do-fundo-de-desenvolvimento-metropolitano-da-regiao-metropolitana-de-salvador-frms-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Atas*. Disponível em: <https://concidadesba.blogspot.com/p/atas.html>. Acesso em: 29 jul. 2024a.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatórios*. Disponível em: <http://concidadesba.blogspot.com/p/relatorios.html>. Acesso em: 29 jul. 2024b.
- BAHIA. Secretaria do Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório da 4ª Conferência Estadual das Cidades: "Avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano"*. Salvador: ConCidades/BA, 2010. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5WUZQZE9Id0RIM1k/view?resourcekey=0-iAxns-mFu-hrnsD5ladlrA>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Secretaria do Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Relatório da 6ª Conferência Estadual das Cidades: a função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas*. Salvador: ConCidades/BA, 2016b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5U3VwRmRZSUZRRDg/view?resourcekey=0-NOCZKL9Y99ikNOXi2yT0MQ>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. *Resolução nº 002, de 01 de abril de 2016*. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para acompanhamento e participação na construção do Plano de Desenvolvimento Urbanístico Integrado/PDUI da Região Metropolitana de Salvador/RMS e discussão das questões metropolitanas no âmbito da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana-CT PGTU no CONCIDADES/BA. Salvador: Sedur, 2016c. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1i9Vgtpc7bgiOC1z4kUemssHUUij9Ab4G/view>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 005 de 29 de maio de 2015. Altera o caput do art. 1o e seu parágrafo único da Resolução 013 de 07 de novembro de 2014, publicada no DOE em 30/12/2014, que cria o GT Salvador 500 para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano para Salvador e Impactos nas questões urbanas da

Região Metropolitana de Salvador – RMS, aprovado no Pleno de 29 de maio de 2015. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 25 jul. 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14o1J66rrF4nCltiUyugE1M5e7Q7cEct7/view>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Resolução nº 013 de 07 de novembro de 2014. Criar Grupo de Trabalho para acompanhamento e participação na Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano – Salvador 500 e dos Impactos nas questões urbanas da Região Metropolitana de Salvador - RMS. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 30 dez. 2014c. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/18PeLSO62yGqVZZnzbvET8_bv5rEt6wC/view. Acesso em: 29 jul. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 001, de 08 de abril de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 9 abr. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/conselhos/ba.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 19 jul. 2024.

COSTA, Marco Aurélio et al. *Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: IPEA, jun. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/contextualizacaoediretrizesgeraisparaapoliticanacionaldedesenvolvementourbano2.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2024.

COSTA, Marco Aurélio et al. (org.). *Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. v. 5. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10947/1/Federalismo_planejamento_financiamento.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

DIAS, Patrícia Chame; CASTRO, Janio Roque Barros. *Concepção de desenvolvimento e de Política de Desenvolvimento Urbano*. Salvador: [s. n.], 2024. No prelo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *As relações interfederativas no Brasil e os desafios de formular, implementar e monitorar a PNDU*. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13806/1/RI_As_Relacoes_interfederativas_no_Brasil_Publicacao_Expressa.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de Governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2012. (Texto para discussão,

1707). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

SILVA, Gerardo; COSTA, Marco Aurélio; MARTINS, Luís Gustavo Vieira. *Desafios da governança interfederativa para a PNDU*. Brasília: IPEA, out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/nt-7-6-nt-sistema-de-governanca-interfederativa-desafios-da-governanca-interfederativa.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2024.

A ATUAÇÃO DO CONCIDADES NA PERCEPÇÃO DE SEUS INTEGRANTES

PATRICIA CHAME DIAS¹

Criado em 2007, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) foi regulamentado em 6 de março de 2008, por meio do Decreto nº 10.949, concebido, conforme seu Artigo 1º, como “[...] órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, formado por representantes do poder público e da sociedade civil, e articulado com o Ministério das Cidades, por meio do Conselho Nacional das Cidades [...]” (Bahia, 2008). No Artigo 3º desse decreto estão postas as suas competências, entre elas, o debate, a formulação e a deliberação sobre diretrizes e instrumentos relativos à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano. Cabe ainda ao ConCidades/BA o monitoramento e a avaliação de planos, programas, projetos e ações vinculados a essa política; o estímulo ao aperfeiçoamento de mecanismos de participação social; o fomento à criação dos conselhos municipais das cidades; a realização de propostas e a aprovação de diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Além disso, é da competência desse conselho estadual a elaboração de orientações para que a política supracitada contribua para combater a exclusão socioespacial, racial e dos povos e comunidades tradicionais (Bahia, 2008, art. 3).

Desde então, ainda que se tenham atravessado diferentes contextos econômicos e políticos e ainda que o Conselho Nacional das Cidades tenha ficado inativo entre 2019 e 2023², o ConCidades/BA manteve-se em operação, firme no debate de questões afeitas aos temas da política urbana³, o que, infelizmente, não ocorreu com a maioria dos conselhos estaduais das cidades. Em março de 2024, o ConCidades/BA completou 16 anos de atividade ininterrupta, o que, em si, é um fato digno de nota. No entanto, seria interessante uma reflexão sobre as possibilidades e os limites dessa atuação, ou ainda sobre as repercussões desse trabalho. Também seria válido verificar como os atores estatais dialogam com o Conselho e em que proporção levam em consideração suas resoluções ou o conteúdo das discussões realizadas nas Câmaras Técnicas (CT) e na plenária para a tomada de decisão. Nesse sentido, seria importante verificar de que modo e em que dimensão o ConCidades/BA vem influenciando

¹ Doutora e mestra em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (Posgeo/UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Estado da Bahia. Atua na Secretaria do Planejamento (Seplan). Conselheira do ConCidades/BA. Integra o Grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação e a Rede Cidades Médias e Pequenas da Bahia (Rede CMP). <https://orcid.org/0009-0003-7945-045X>. patricia.dias@seplan.ba.gov.br

² Por meio do Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, foram extintos alguns conselhos e estabelecidas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública. Entre esses conselhos, estava o ConCidades (Brasil, 2019). Nesses termos, de acordo com as ideias que orientavam o governo Jair Bolsonaro, restringiram-se os espaços e as possibilidades de atuação de instituições e movimentos sociais e populares nos processos de planejamento e gestão públicos.

³ Ver demais textos desta seção da publicação.

o planejamento e a execução das políticas públicas. No fundamental, cabe a pergunta: o funcionamento desse Conselho resultou na qualificação e na melhoria da ação governamental no sentido de atender, sobretudo, os grupos sociais mais vulnerabilizados. Além disso, deve-se questionar de que forma a atuação do Conselho repercutiu em melhoria nas condições de vida da sociedade.

Apesar de instigadoras, essas questões não são o objeto deste texto⁴. No entanto, elas foram a base para a sua elaboração. O intuito era trazer elementos que contribuíssem para o debate sobre as possibilidades e os limites da atuação de conselheiras e conselheiros. Dessa forma, buscou-se ouvir aquelas e aqueles que fazem parte do ConCidades/BA, para verificar como tais atores sociais avaliam sua capacidade e as condições de participação nos processos de formulação, monitoramento e avaliação das ações governamentais relacionadas à Política Urbana. Nesses termos, apresenta-se a percepção de integrantes do Conselho sobre seu próprio trabalho.

Para alcançar esse propósito, elaborou-se e aplicou-se um questionário aos integrantes do ConCidades/BA, e os elementos desse processo estão descritos na primeira seção deste texto. Em seguida, os resultados desse levantamento foram tabulados e parte deles – a que melhor atende aos objetivos aqui postos – é apresentada na sua segunda seção. Com base nesses resultados, são propostas algumas reflexões. na última seção deste artigo

SOBRE O QUESTIONÁRIO: TEMAS CENTRAIS E A DIFICULDADE DA APLICAÇÃO

O questionário de pesquisa, cujos resultados são aqui analisados, foi desenvolvido no âmbito de um debate sobre a elaboração de uma publicação alusiva aos 15 anos do ConCidades/BA. Na ocasião, a primeira ideia era realizar entrevistas semiestruturadas com alguns de seus membros, com prioridade para aqueles que tivessem uma longa trajetória de atuação no Conselho⁵. Pretendia-se, com isso, entender fundamentalmente como conselheiros e conselheiras analisam a própria atuação, bem como as consequências desta. Todavia, dificuldades operacionais – relacionadas principalmente ao desencontro das agendas dos envolvidos e ao tempo disponível para a conclusão do projeto – fizeram com que fosse adotada outra estratégia, operacionalmente mais viável. Esse foi o mote para a proposta do questionário de pesquisa.

Em vista disso, os objetivos preestabelecidos foram adaptados às possibilidades dadas por esse instrumento. Partiu-se, então, para conceber a sua estrutura e traçar as diretrizes das questões. Para tanto, definiu-se que: a) o questionário contaria com perguntas objetivas, porém, haveria espaço para comentários sobre cada um dos temas abordados; b) seria

⁴ Reflexões sobre parte dessas indagações encontram-se em outros artigos deste livro, a exemplo dos textos de autoria de Marco Aurélio Costa e de Ana Fernandes, Angela Franco e Liana Viveiros.

⁵ Sobre os demais critérios para a seleção dos entrevistados, observou-se, por exemplo, a equidade na representação dos segmentos que o compõem, de gênero e raça.

verificado como os integrantes do Conselho analisam o seu funcionamento interno no que se refere à capacidade de compreender e efetivar suas competências legais; c) seria observado, também, como esses membros avaliam as consequências de sua atuação ante os processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas; e d) esse instrumento seria estruturado considerando-se três dimensões de análise: democrática, políticas públicas e gerencial.

No que se refere à dimensão democrática, pretendeu-se identificar o contexto de atuação do Conselho, tanto do ponto de vista de sua dinâmica interna (referente à possibilidade de todos e todas se posicionarem e serem respeitados em suas falas, por exemplo), como externa, ou seja, sua relação com representantes e instâncias governamentais. Na análise da dimensão políticas públicas, a meta foi destacar os temas relacionados à capacidade de o Conselho influenciar a tomada de decisões nos processos de elaboração e operacionalização de políticas, planos, programas etc. Quanto à dimensão gerencial, o propósito foi questionar as condições de funcionamento do Conselho do ponto de vista institucional e operacional.

Dessa forma, o questionário foi subdividido em três grandes seções. Após uma introdução, na qual foram expostas as intenções da pesquisa, na primeira seção as perguntas tiveram o objetivo de levantar o perfil do respondente; na segunda, a atenção voltou-se às práticas internas do Conselho, e, na terceira, observaram-se as condições de funcionamento e a repercussão de sua atuação (ver Apêndice).

No que tange à estratégia de aplicação, inicialmente tentou-se disponibilizar o instrumento de pesquisa para que fossem respondidos eletronicamente. Na reunião ordinária de 19 de abril de 2024, foi informado, em plenária, que estava em curso a organização de uma publicação comemorativa pelos 15 anos do ConCidades/BA, e que uma das atividades a ela relacionada seria consequência de um questionário de pesquisa a ser enviado a todos(as). Na ocasião, realizaram-se perguntas sobre o instrumento e elogios à iniciativa. Desse modo, em 3 de maio, o questionário foi enviado por e-mail para conselheiros e conselheiras (titulares e suplentes). Solicitou-se aos respondentes que ele fosse preenchido e devolvido até o dia 10 do mesmo mês, prazo estendido até o dia 17⁶. Findo esse prazo, apenas 18 questionários foram recebidos, representando cerca de 15%, de um total de 122 conselheiros(as).

Assim, decidiu-se por realizar a aplicação do instrumento de pesquisa de forma presencial, na reunião seguinte, o que ocorreu em 13 de junho, durante a plenária. Cabe ressaltar que, embora 58 representantes estivessem presentes nessa reunião, 41 preencheram o questionário⁷. Ao todo, portanto, foram 59 questionários respondidos.

⁶ Ao enviar o questionário por e-mail pretendia-se oportunizar a participação de todas as pessoas na pesquisa.

⁷ A autora agradece a Afonso Araújo, da Secretaria Executiva do ConCidades/BA, pela sistematização e envio de dados sobre as reuniões do Conselho e por sua atenção em dirimir as dúvidas sobre o tema.

SOBRE OS RESULTADOS⁸**Qual o perfil das/dos integrantes do Conselho?**

Conforme disposto no Decreto nº 10.949 (Bahia, 2008), o ConCidades/BA conta com 122 integrantes, entre titulares e suplentes⁹. Em termos de distribuição por segmento, a maior participação é a do Movimento Popular e Social (26,2% do total). Seguem-se, por ordem de proporção, o Poder Público Municipal (19,7%) e o Poder Público Estadual (16,4%). O Poder Público Federal tem uma participação bem menor, com 3,3% (Tabela 1). Assim, no conjunto das três esferas, o Poder Executivo soma 39,3% do total de participantes desse Conselho.

Do total de 59 respondentes ao questionário (48,4% do Conselho), 18 integravam o Movimento Popular e Social, enquanto 17 eram vinculados ao Poder Público Municipal. Esses foram os segmentos com maior participação na pesquisa (30,5% e 28,8%, respectivamente), seguidos das representações do Poder Público Estadual e da Entidade Empresarial, cada um com 8,5% de participação (Tabela 1).

Segmentos	Total de conselheiros (titulares e suplentes)		Total de questionários respondidos	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Poder Público Federal	4	3,3	1	1,7
Poder Público Estadual	20	16,4	5	8,5
Poder Público Municipal	24	19,7	17	28,8
Movimento Popular e Social	32	26,2	18	30,5
Entidade da área empresarial	12	9,8	5	8,5
Entidade da área dos trabalhadores	12	9,8	5	8,5
Entidade da área profissional, acadêmica e de pesquisa	8	6,6	4	6,8
Organizações não governamentais	6	4,9	4	6,8
Poder Legislativo	4	3,3	0	0,0
Total	122	100,0	59	100,0

Fonte: Bahia (2008). Elaboração própria.

Mas quem são as pessoas que participaram da pesquisa? A maioria se identificou como do sexo/gênero masculino (55,9%)¹⁰ e afirmou residir em áreas urbanas (89,8%). Com relação à cor/raça, predominaram a parda (54,2%) e a preta (18,6%). A cor branca representou 15,3% do total de respondentes, enquanto 5,1% se identificaram como indígenas, proporção igual à dos que se autodeclararam de cor amarela.

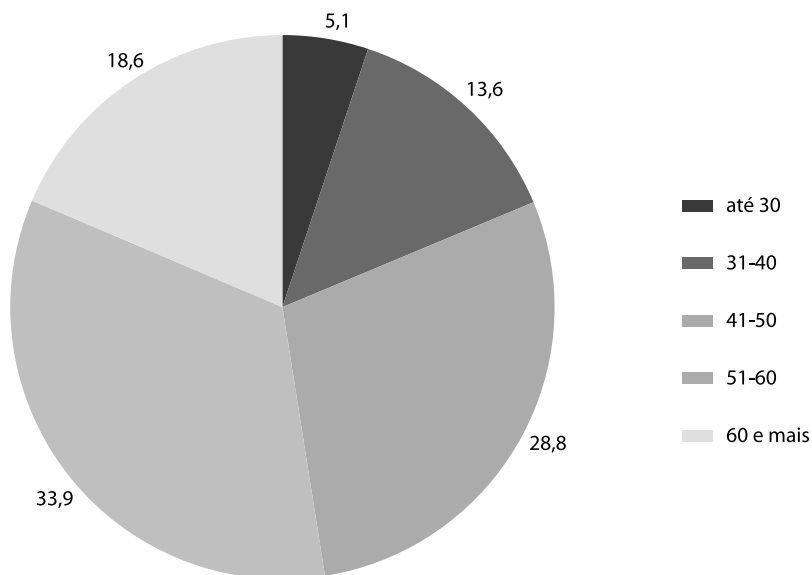
⁸ O questionário conta com 31 perguntas e, como dito antes, nem todas serão analisadas neste escopo.

⁹ Trabalha-se com titulares e suplentes somados porque, no caso do Conselho em análise, os titulares e suplentes não necessariamente representam o mesmo órgão ou entidade. Assim, por exemplo, como membro titular do Poder Público Federal, há um servidor da Caixa Econômica Federal, e sua suplência é de responsabilidade da Superintendência do Patrimônio Público da União; sobre o Poder Público Estadual, a Secretaria do Planejamento é uma das titulares, e sua suplência cabe à Secretaria de Relações Institucionais.

¹⁰ Para sexo/gênero, as opções foram masculino, feminino e outros (especificar). Não houve nenhuma resposta relativa a essa última categoria.

No que tange à idade, prevaleceram indivíduos com 51 anos ou mais: 33,9% entre 51 e 60 anos, e 18,6% com 61 anos ou mais. Destacaram-se, ainda, em termos proporcionais, aqueles entre 41 e 50 anos, 28,8% do total de participantes (Gráfico 1).

Gráfico 1
Faixa etária de participantes da pesquisa – ConCidades – Bahia – 2024

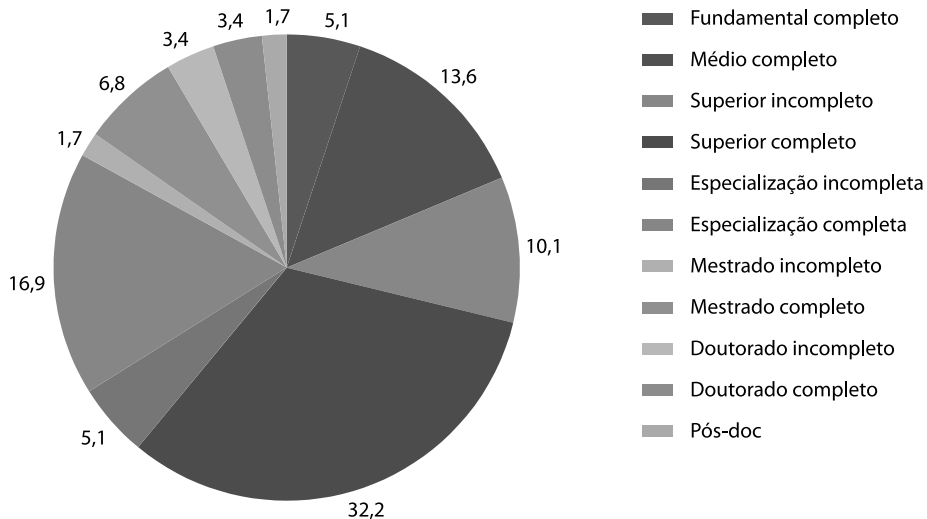


Fonte: elaboração própria.

Sobre a escolaridade, a maior parte dos respondentes informou ter nível superior (71,2%). Essa proporção refere-se à soma de participantes com superior completo (32,2%) e com especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado concluídos (respectivamente, 17,9%, 6,8%, 3,4% e 1,7%). Nesse grupo estão incluídas também as pessoas que informaram possuir curso de pós-graduação incompleto (10,2%). Observa-se que 10,2% disseram ter superior incompleto, enquanto 13,6% registraram ensino médio completo. Além disso, 5,1% declararam ter concluído o ensino fundamental (Gráfico 2).

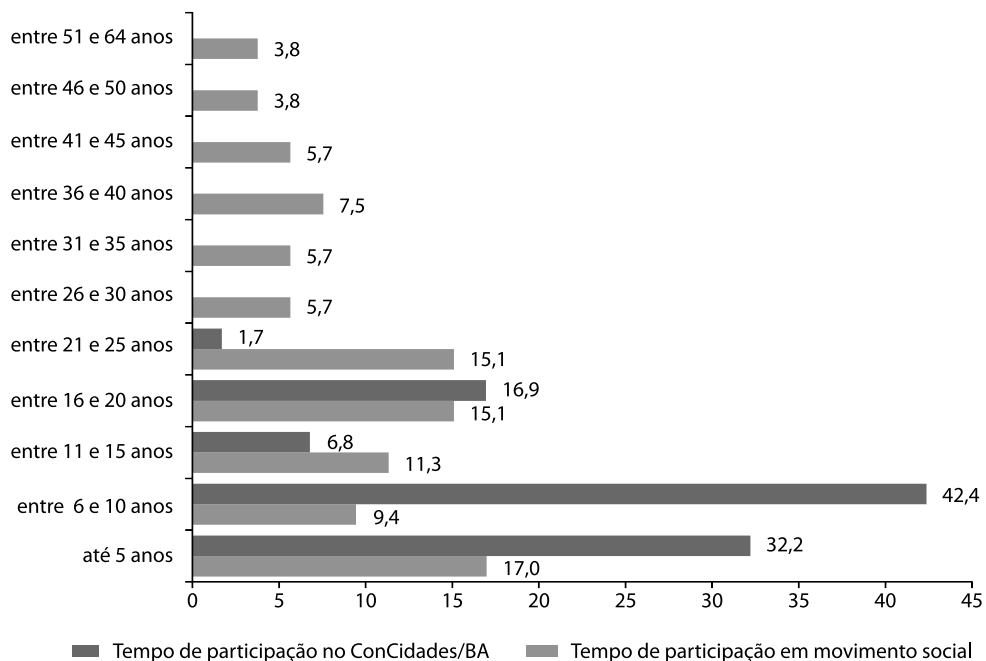
Para complementar esse conjunto de dados, comumente usados para elaborar o perfil de um grupo, verificou-se o tempo de experiência em movimentos sociais, bem como o dedicado ao ConCidades/BA. Entre as pessoas com extenso período de militância política, 32,1% delas estavam nesse campo há mais de 25 anos. Desse conjunto, 4,6% informaram ter entre 46 e 64 anos de atuação. Outros 15,1% disseram ter entre 16 e 20 anos de militância, enquanto uma porcentagem igual afirmou possuir entre 21 e 25 anos de participação em algum grupo organizado da sociedade. Com até 5 anos de atuação em instâncias de participação e controle social, estavam 17,0% das pessoas que participaram da pesquisa (Gráfico 3). Ao se comparar esses dados com o tempo de participação no ConCidades/BA, nota-se que a maioria que informou ter até cinco anos de atuação (32,2%) teve sua primeira experiência de representação social no Conselho.

Gráfico 2
Grau de escolaridade dos participantes da pesquisa – ConCidades – Bahia – 2024



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3
Tempo de participação em movimento social e tempo de participação no ConCidades – Bahia – 2024



Fonte: elaboração própria.

Destaca-se ainda que 42,2% dos respondentes mencionaram ter entre seis e dez anos de participação no ConCidades, enquanto 8,5% tinham entre 11 e 15 anos. Pouco mais de 15% dos participantes da pesquisa registraram de 16 ou 17 anos na entidade (categoria entre 16 e 20 anos). Note-se que alguns registraram mais de 20 anos no Conselho o que, obviamente, significa equívoco no registro da informação.

Para complementar esse conjunto de dados, comumente usados para elaborar o perfil de um grupo, verificou-se o tempo de experiência em movimentos sociais, bem como o dedicado ao ConCidades/BA. Entre as pessoas com extenso período de militância política, 32,1% delas estavam nesse campo há mais de 25 anos. Desse conjunto, 4,6% informaram ter entre 46 e 64 anos de atuação. Outros 15,1% disseram ter entre 16 e 20 anos de militância, enquanto uma porcentagem igual afirmou possuir entre 21 e 25 anos de participação em algum grupo organizado da sociedade. Com até 5 anos de atuação em instâncias de participação e controle social, estavam 17,0% das pessoas que participaram da pesquisa (Gráfico 3). Ao se comparar esses dados com o tempo de participação no ConCidades/BA, nota-se que a maioria que informou ter até cinco anos de atuação (32,2%) teve sua primeira experiência de representação social no Conselho.

COMO CONSELHEIRAS E CONSELHEIROS AVALIAM SUA ATUAÇÃO?¹¹

Três perguntas foram formuladas para indagar diretamente sobre o trabalho de integrantes do ConCidades/BA. A primeira versava sobre o conhecimento das competências regimentais e sobre em que medida estas eram adequadamente exercidas. Uma maior proporção de pessoas (77,6%) respondeu que a capacidade de atuação do Conselho era elevada – desse percentual, 43,1% disseram que a entidade desempenhava a maioria de suas atribuições, enquanto 34,5% consideraram que todas as competências eram realizadas. Cerca de 14% consideraram que uma pequena parte das atribuições era cumprida. Entre os(as) que marcaram essa opção, encontra-se uma conselheira integrante dessa instância desde a sua criação, sendo que ela começou a participar de movimentos sociais organizados desde os anos 1980. Para ela, “a reduzida capacidade deliberativa compromete substancialmente as demais atribuições”. Os demais respondentes se dividiram entre quem achava que metade das competências era realizada (5,2%) e quem não soube opinar (3,4%).

Na sequência, arguiu-se sobre o trabalho nas Câmaras Técnicas (CT) e nas plenárias. De acordo com a Tabela 2, observa-se que a atuação nas plenárias foi considerada mais efetiva que a das CT, visto que 34,5% das repostas indicaram que, naquele âmbito, os conselheiros e as conselheiras conhecem e exercem todas as suas competências. Nas CT essa opção foi assinalada em 25,0% dos questionários.

¹¹ Os depoimentos apresentados neste artigo foram obtidos por meio de questionários aplicados aos conselheiros do ConCidades/BA, de forma virtual e presencial, nos meses de maio e junho de 2024, na cidade de Salvador, Bahia.

Ao tratar dos obstáculos para a efetiva atuação do Conselho, as questões externas foram tidas como mais importantes (25% das respostas nas CT e 19,0% na plenária) do que as internas (16,1% nas CT e 5,2% na plenária). Entre as condições externas, de acordo com um dos conselheiros, está o fato de que “[...] a política (política de governo) atropela as discussões [do Conselho] com os acordos políticos [...]”. Uma conselheira mencionou que “[...] algumas [competências] não são realizadas devido a entraves na esfera política, no direcionamento e encaminhamento das demandas geradas através do Conselho”.

Em relação a problemas internos, a falta de comprometimento, a irresponsabilidade e os debates desnecessários foram listados como aspectos que afetam o adequado exercício da atividade. Além disso, declarou-se que algumas pessoas dos que ingressam no Conselho são “leigas” nos temas discutidos ou têm dificuldade de entender seus objetos e objetivos. De acordo com um dos participantes, “[...] alguns conselheiros realizam falas e direcionam demandas que não estão dentro da esfera da política urbana; isso pode ocorrer em algumas situações, por envolverem ideologias partidárias, fugindo da discussão macro do tema em questão”.

Da mesma forma, a ausência de representantes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) nas atividades do Conselho foi associada a entraves para “o encaminhamento resolutivo das propostas”¹².

Tabela 2
Avaliação sobre o conhecimento e o exercício das competências por parte de conselheiras e conselheiros, segundo espaço de funcionamento – ConCidades – Bahia – 2024

Avaliação do conhecimento e exercício das competências	Câmaras Técnicas	Plenária
Conhecem e exercem todas as competências	25,0	34,5
Conhecem, mas, por condições externas, não exercem todas as competências	25,0	19,0
Conhecem, mas, por condições internas, não exercem todas as competências	16,1	5,2
Conhecem parcialmente suas competências, por isso não as exercem integralmente	28,6	37,9
Não sabe	5,4	3,4
Total	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria.

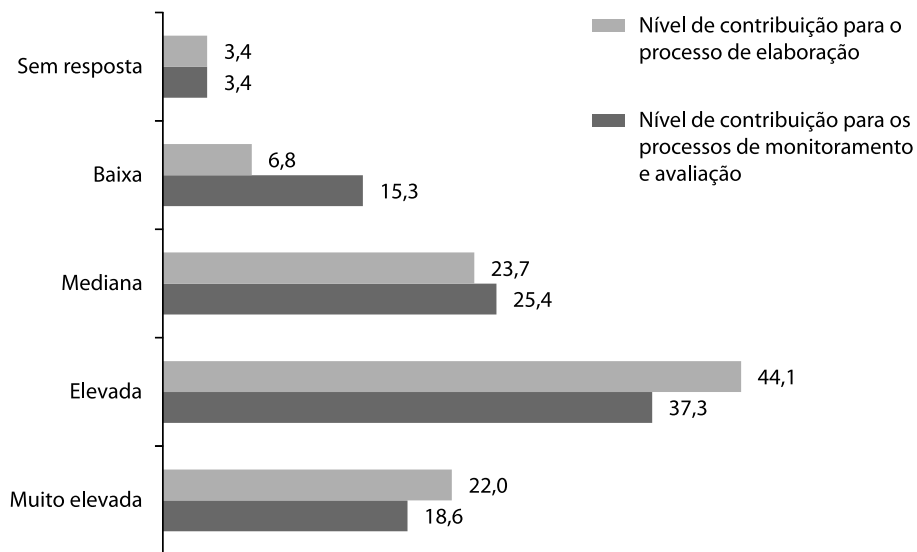
Retomou-se esse ponto na terceira parte do questionário, em que foi solicitado aos respondentes assinalar o grau de concordância com a seguinte afirmação: “Os conselheiros e conselheiras possuem adequado conhecimento das competências regimentais do ConCidades”. Concordaram com a assertiva 47,5% das pessoas (10,2% assinalaram a opção ‘concordo totalmente’, enquanto 37,3% escolheram a alternativa ‘concordo’). Foi significativo também o volume dos que concordaram parcialmente (33,9%). Um percentual menor de pessoas afirmou concordar pouco (11,9%), enquanto 5,1% não concordaram com a afirmação.

¹² As Câmaras Técnicas do ConCidades são coordenadas por superintendentes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), à exceção da de Saneamento, que é coordenada por representante da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (Sihs). A plenária é presidida pelo(a) Secretário(a) dessa Sedur.

Com base na análise acima, verificou-se que quase metade das(os) pesquisadas(os) consideram que há conhecimento das competências por parte das(os) integrantes do ConCidades/BA. Esse achado coaduna-se com os dados da Tabela 2. No caso das CT, 66,1% das respostas informam que há conhecimento das competências, ainda que, por condições de ordem interna ou externa, elas não sejam exercidas integralmente. Em relação à plenária, 58,6% das respostas apontaram para a mesma situação. Entretanto, quando se trata de cada uma das categorias isoladamente, a opção mais assinalada foi ‘conhecem parcialmente suas competências e por isso não as exercem integralmente’. Essa alternativa correspondeu a 28,6% das respostas em relação às CT, e a 37,9% no que se refere à plenária (Tabela 2).

Esses dados são importantes, visto que o foco central da pesquisa é verificar a percepção dos conselheiros e das conselheiras sobre sua participação no ciclo das políticas públicas. No que diz respeito ao processo de elaboração das políticas urbanas, 22,0% dos respondentes disseram acreditar que a participação do Conselho é muito elevada, enquanto 44,1% a considerou elevada. Com isso, 66,1% das respostas denotaram uma significativa influência do Conselho nesse processo. Sobre o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, ainda que em escala menor, seguiu-se a mesma tendência: 55,9% consideraram que a contribuição do ConCidades/BA é elevada (37,3%) ou muito elevada (18,6%), conforme representado no Gráfico 4.

Gráfico 4
Nível de contribuição do ConCidades nos processos de elaboração e de monitoramento e avaliação das políticas públicas urbanas na percepção de seus integrantes – Bahia – 2024



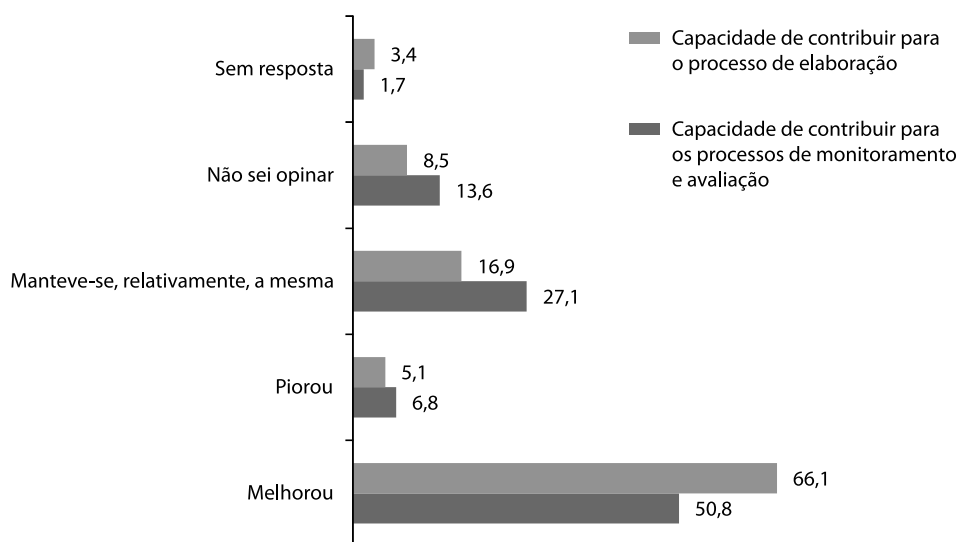
Fonte: elaboração própria.

Ainda quanto aos processos de elaboração e monitoramento e avaliação das políticas públicas, dois conselheiros, ambos com mais de 20 anos de atuação em movimentos sociais, analisam que ainda não se consegue “vê [sic] deliberações deste Conselho efetivadas na política do estado” e “falta receptividade do poder público” ao trabalho do Conselho. Já para uma conselheira, também com larga trajetória em instâncias de participação e controle social, a atuação dos seus integrantes poderia ser melhor se “houvesse uma estratégia e interesse da Sedur para produzir [e difundir] informações sintéticas sobre o conteúdo das políticas públicas”.

Na análise histórica do ComCidades/BA, a maior parte dos(as) pesquisados(as) percebeu melhorias na sua capacidade de contribuir tanto para o processo de elaboração (66,1%), como para o de monitoramento e avaliação (50,8%) das políticas públicas urbanas (Gráfico 5). Porém, mesmo entre as pessoas que compõem esse grupo, houve quem afirmasse que a gestão estadual considera irrelevantes ou desconsidera muitos dos encaminhamentos feitos pelo Conselho.

Um grupo menor afirmou que a possibilidade de interferir nessas políticas mantém-se relativamente a mesma ao longo do tempo: no caso dos processos de formulação, essa alternativa foi escolhida por 16,9% dos respondentes, e, no que se refere a monitoramento e avaliação, 27,1% assinalaram essa opção. Em contrapartida, poucos falaram da piora da atuação do Conselho (5,1%, em referência ao primeiro processo, e 6,8% no tocante ao segundo).

Gráfico 5
Evolução do nível de contribuição do ConCidades nos processos de elaboração e de monitoramento e avaliação das políticas públicas urbanas na percepção de seus integrantes Bahia – 2024



Fonte: elaboração própria.

Entretanto, diante das afirmações ‘As autoridades políticas da Bahia (secretários(as) de Estado, por exemplo) observam as resoluções do Conselho na tomada de decisões’ e ‘As autoridades

técnicas da Bahia (superintendentes e diretores(as) das secretarias, por exemplo) observam as resoluções do Conselho no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas', a maior proporção das respostas, em ambos os casos, indicou a categoria 'concordo muito pouco' (40,7% para o primeiro caso e 32,2% para o segundo), conforme a Tabela 3.

Uma proporção bem menor de pessoas, portanto, achou pertinentes as afirmações acima: 15,3% concordaram e 6,8% concordaram totalmente com a ideia de que as autoridades políticas consideram os documentos produzidos nas instâncias do ConCidades/BA para a tomada de decisões. Em relação à percepção sobre as autoridades técnicas, a avaliação foi um pouco melhor, já que 20,3% concordaram com o pressuposto de que as autoridades observam as resoluções do Conselho nos processos de elaboração e avaliação de políticas públicas, ao tempo que 8,5% concordaram totalmente com essa proposição (Tabela 3).

Em linhas gerais, sobre a maneira como as autoridades (políticas ou técnicas) levam em consideração as resoluções do ConCidades/BA para a tomada de decisões, os dados apontam que a percepção de conselheiros e conselheiras é a de que falta atenção para com o seu trabalho. Em vista disso, cabe relativizar a percepção de uma elevada participação do ConCidades/BA nos processos relacionados ao ciclo das políticas públicas (Gráfico 4), bem como uma provável melhoria de sua participação na formulação, monitoramento ou avaliação dessas políticas. Ademais, foram recorrentes comentários com teor similar aos que se seguem: "Secretários e secretarias e órgãos do governo, saibam o que é o ConCidades e o respeitem como ele é, um braço do governo [...]". Algumas das pessoas apontaram a necessidade de esses atores "legitimarem o Conselho", afirmando que "o Conselho precisa ser levado a sério pela alta administração do Estado"¹³.

Tabela 3		
Avaliação sobre a atenção dada pelas autoridades governamentais às resoluções do conselho – ConCidades – Bahia – 2024		
Avaliação	Afirmações	
	As autoridades políticas da Bahia (secretários(as) de Estado, por exemplo) observam as resoluções do Conselho na tomada de decisões	As autoridades técnicas da Bahia (superintendentes e diretores(as) das secretarias, por exemplo) observam as resoluções do Conselho no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas
Discordo	6,8	6,8
Concordo muito pouco	40,7	32,2
Concordo parcialmente	30,5	27,1
Concordo	15,3	20,3
Concordo totalmente	6,7	8,5
Sem resposta	0	5,1
Total	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria.

¹³ O texto de Lara Sousa Matos, que integra esta publicação, apresenta importantes contributos à análise da relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

PONTOS PARA REFLEXÃO

Inegavelmente, o ConCidades/BA é atuante e tem participado da construção de políticas, planos e demais instrumentos e ações voltados a minimizar os efeitos da questão urbana. Por isso, o intuito deste texto foi buscar entender quem são os atores que nele operam, quem anima o seu funcionamento, e como avaliam o próprio trabalho.

Por isso, o questionário de pesquisa foi enviado por e-mail, facultando a integrantes do Conselho a possibilidade de contribuir com a análise proposta. Todavia, conforme dito antes, o retorno a esse procedimento foi diminuto, o que conduziu à aplicação do instrumento numa reunião plenária. Como resultado, houve determinada sobre-representação dos segmentos Poder Público Municipal e Movimento Popular e Social no conjunto de respondentes (Tabela 1). Tal situação não gerou surpresa, visto que, em 2023 e 2024 (até a data desta pesquisa), esses grupos, somados, sempre representaram mais da metade dos participantes das reuniões plenárias, com proporções oscilando entre 55,2% e 63,1% (Quadro 1). É interessante lembrar que, formalmente, o primeiro desses segmentos agrega 19,7% de integrantes do ConCidades/BA, ao tempo que o segundo representa 26,2% do total (Tabela 1). Assim, somam 45,9% de representantes com assento nessa instância.

Essa situação pode ter repercutido nas várias menções à falta de atenção ou de respeito às deliberações do Conselho por parte de integrantes do governo do Estado. Tais observações foram extraídas tanto dos comentários de cunho qualitativo quanto das respostas às questões objetivas diretamente ligadas a esse tema (Tabela 3)¹⁴.

Quadro 1 Participação dos segmentos selecionados nas reuniões plenárias – ConCidades – Bahia – 2023-2024						
Reuniões plenárias	Participação dos segmentos selecionados (%)				Total	
	Poder Público Municipal (titulares e suplentes)	Movimento Popular e Social (titulares e suplentes)	Total	Poder Público Estadual (titulares e suplentes)		
2023	Março	21,9	35,6	57,5	15,1	72,6
	Abril	16,4	38,8	55,2	14,9	70,1
	Maiο	18,4	39,5	57,9	14,5	72,4
	Julho	23,1	40,0	63,1	12,3	75,4
	Setembro	23,9	32,4	56,3	15,5	71,8
	Outubro	25,0	36,7	61,7	15,0	76,7
	Novembro	25,0	34,4	59,4	12,5	71,9
2024	Março	27,9	32,8	60,7	9,8	70,5
	Abril	26,2	30,8	57,0	10,8	67,8
	Junho	27,1	33,9	61,0	10,2	71,2

Fonte: Bahia (2024). Elaboração própria.

¹⁴ Aqui se tratou, especificamente, da relação do ConCidades/BA com o governo estadual em função de suas competências regimentais.

No que tange à presença de representantes do Poder Público Estadual nas reuniões plenárias do ConCidades/BA ocorridas em 2023, significaram, no máximo, 15,5% das pessoas presentes. Já em 2024, integrantes desse segmento corresponderam a cerca de 10% do total das plenárias (Quadro 1). Assim, essa participação esteve sempre aquém do previsto pelo Decreto nº 10.949/2008 – 20 representantes ou 16,4% do total de integrantes do Conselho (Bahia, 2008). Juntando-se esses elementos à informação de que somente 8,5% dos questionários de pesquisa vieram desse segmento, torna-se necessária uma análise mais apurada sobre o grau de importância que a representação no ConCidades/BA tem na agenda de trabalho desses servidores. É plausível indagar, além disso, sobre os critérios adotados para designá-los a atuar nessa instância¹⁵. Pode-se, enfim, perguntar: em que medida os órgãos e entidades do governo estadual efetivamente compreendem as competências e atribuem relevo ao trabalho do ConCidades/BA, extensivo aos demais conselhos de direitos.

No que diz respeito ao perfil dos(as) conselheiros(as), predominaram os(as) que se identificaram como pessoas de cor parda (54,2%), seguidos(as) pelas que se autodeclararam de cor preta (18,6%). Observa-se, assim, um padrão bem similar ao revelado para o conjunto da população baiana – de acordo com o Censo Demográfico de 2022, 57,4% da população baiana é parda, e 22,4% é preta (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2024). Com isso, no quesito cor/raça, houve um nível de representatividade compatível com o do conjunto da sociedade. Já em relação à escolaridade, enquanto a proporção da população baiana com nível superior completo equivalia a 11,9% em 2023¹⁶ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024), 71,2% dos(as) respondentes registraram esse grau de escolaridade. Além disso, uma importante proporção entre as pessoas pesquisadas informou ter algum nível de pós-graduação (39,0%). Quanto ao perfil etário, sobressaia-se a coorte de pessoas com idades mais elevadas - 18,6% registraram 60 anos e mais, idosas nos termos da Lei, enquanto menos de 20% apontaram ter menos de 40 anos.

A essas informações agrega-se outra que ajuda na compreensão do perfil de quem compõe o ConCidades/BA: o tempo de participação em movimentos sociais. Destaca-se o volume relativo de pessoas que afirmaram ter mais de duas décadas de atuação em movimento social organizado. Outra parcela informou atuar nesse Conselho desde a sua formação. Esse quadro revela que o Conselho reúne integrantes com ampla experiência no trato da questão pública, o que denota consistência no debate sobre os dilemas relativos à problemática urbana. Em contrapartida, indica algum nível de dificuldade no processo de renovação de quadros.

Esse é outro aspecto que merece aprofundamento. Pode-se supor que a formação acadêmica contribui para qualificar os sujeitos que atuam em instâncias de participação e controle social. Fornece, além de um cabedal de conhecimentos, bases para desenvolver o raciocínio crítico e a capacidade de compreender os meandros da burocracia estatal. Porém, tão importante

¹⁵ São os dirigentes de cada órgão ou entidade do Governo do Estado da Bahia que designam quais servidores públicos devem participar dos conselhos de direitos.

¹⁶ Trata-se aqui de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual Contínua (PNAD Contínua) que se referem a pessoas de 25 anos ou mais.

quanto a formação acadêmica – ou até mais – é a formação política, a experiência em movimentos e ativismos sociais e o saber construído a partir dessa vivência. E a produção do conhecimento, por uma ou outra via, ou por sua combinação, demanda tempo. Todavia, cabe questionar: por que o conjunto de integrantes do Conselho que possuem entre 31 e 40 anos é tão restrito ante os grupos de maior idade? Seria algo próprio ao tempo necessário para a formação política? Há, atualmente, maior dificuldade de engajamento de jovens nos movimentos sociais comparativamente ao final do século XX?

No que tange à atuação do ConCidades/BA nos processos de elaboração de planos, projetos e programas setoriais e mesmo da política urbana, os demais textos desta publicação afirmam a importância de suas contribuições. No entanto, ao se analisar a intervenção pública e sua ação efetiva (ou os processos de monitoramento e de avaliação), é possível questionar: em que medida suas resoluções e discussões direcionam a prática governamental e de que modo as análises feitas por seus integrantes servem de referência para qualificar a política pública.

Os dados aqui apresentados demonstram o esforço de tornar os debates e as diretrizes traçadas no ConCidades/BA objeto de atenção dos dirigentes políticos. Note-se que, por um lado, afirma-se uma ampla contribuição dessa instância nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas; por outro, considera-se que as autoridades políticas e técnicas não atribuem a devida atenção a suas resoluções. Nesse sentido, é interessante observar o que diz uma conselheira que participa da entidade colegiada desde a sua formação: “O Conselho tem sido uma importante instância de formação de técnicos, gestores e lideranças, mas pouco interfere nos rumos das políticas urbanas. Para as esferas dirigentes do estado, constitui-se apenas numa esfera de legitimação”¹⁷.

Esse quadro conduz a questionamentos a respeito da própria concepção de participação e controle social dominante entre os(as) conselheiros(as). Portanto, no interesse de compreender melhor o entendimento desses integrantes sobre o tema e suas expectativas de efetiva atuação no ciclo das políticas públicas, observa-se a necessidade de novas pesquisas junto a esse público. Considera-se, além disso, ser pertinente a criação de estratégias e mecanismos que tornem mais transparentes e compreensíveis as informações que permitam o real acompanhamento das ações governamentais. Essa ação pode ser desenvolvida pelo próprio ConCidades/BA ou pelos representantes de órgãos e entidades governamentais que se designam democráticos ou, ainda, o que seria mais interessante, a partir do diálogo entre esses atores sociais.

Diante do exposto, resta dizer que as reflexões, questionamentos e propostas aqui apresentados partem da premissa de que os conselhos de direitos, entre eles o ConCidades/BA, são a casa principal do controle social e representam a possibilidade de avaliar se as intervenções públicas correspondem às demandas e necessidades sociais e em que medida os governos estão cumprindo os acordos realizados com a sociedade. Por isso, é central ampliar o conhecimento

¹⁷ Os depoimentos apresentados neste artigo foram obtidos por meio de questionários aplicados aos conselheiros do ConCidades/BA, de forma virtual e presencial, nos meses de maio e junho de 2024, na cidade de Salvador, Bahia.

sobre o que neles se produz, entender como essa produção é apropriada pelo Estado e desenvolver estratégias que os potencializem no cumprimento de suas competências. Esses são objetivos a se perseguir no interesse de fortalecer uma democracia de base popular.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Decreto nº 10.949, de 06 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 7 mar. 2008. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0By5DhEb4olg5Y0ZBWmRWRWFRWGWIVNjMyMUpVdGhadw/view?resourcekey=0-ZOQPsmN98Hexzt9c8y6JZg>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm?origin=instituicao. Acesso em: 15 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua*: tabela 7135: pessoas de 25 anos ou mais de idade, por cor ou raça, e nível de instrução. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7135#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Conselho Estadual das Cidades. Secretaria Executiva. *Tabela*: levantamento de participação de segmentos em pleno 2023, 2024. Salvador: ConCidades, jul. 2024. Mimeo.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Infovis Bahia*: demografia. Disponível em: <https://infovis.sei.ba.gov.br/demografia/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

APÊNDICE

PESQUISA SOBRE A ATUAÇÃO DO CONCIDADES BAHIA ABRIL/MAIO 2024

Prezado Conselheiro e prezada Conselheira

Com o objetivo de conhecer sua opinião sobre a atuação do ConCidades/BA e visando melhorar a capacidade de intervenção desse conselho no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas urbanas, gostaríamos de saber como tem sido a sua experiência como conselheiro ou conselheira. Para isso, elaboramos este questionário de pesquisa no qual, em primeiro lugar, levantaremos informações que nos permitirão traçar um perfil mais detalhado sobre o conjunto de integrantes do conselho. Num segundo momento, teremos perguntas que procuram verificar sua avaliação sobre o funcionamento dessa instância de participação e controle social.

É importante destacar que todas as informações que você prestar são sigilosas e seu nome não será associado a elas.

Acrescentamos que não há respostas certas ou erradas, o que importa é a sua opinião. Caso haja dúvida sobre alguma questão, é só entrar em contato por e-mail (conselho.cidades@sedur.ba.gov.br) que buscaremos esclarecê-la.

Agradecemos sua colaboração.

Coordenação da Pesquisa.

CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHEIRO E DA CONSELHEIRA

1. Idade: _____ anos
2. Profissão: _____
3. Município de residência: _____
4. Território de Identidade de residência: _____
5. Zona de residência: () Urbana () Rural
6. Formação escolar:
() Fundamental incompleto () Fundamental completo
() Ensino médio incompleto () Ensino médio completo
() Superior incompleto () Superior completo
() Especialização incompleto () Especialização completo
() Mestrado incompleto () Mestrado completo
() Doutorado incompleto () Doutorado completo () Pós-doutorado
7. Cor/raça com a qual se identifica:
() Branca () Preta () Parda () Amarela () Indígena
8. Sexo/gênero com o qual se identifica:
() Masculino () Feminino () Outro Especificar: _____
9. Ano em que iniciou sua atuação em movimento social organizado: _____
10. Ano em que iniciou sua atuação no ConCidades-Bahia: _____
11. Segmento que representa:
() Poder Público Federal () Poder Público Estadual () Poder Público Municipal
() Movimento Popular e Social () Entidade da Área Empresarial
() Entidade Área dos Trabalhadores () Profissional, Acadêmica e de Pesquisa
() Organizações Não Governamentais
12. Escala espacial que representa:
() Representação Municipal () Representação Territorial () Representação Estadual
13. Câmara técnica de que participa:
() Habitação () Mobilidade
() Planejamento e gestão territorial urbana () Saneamento básico

SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO

Para as questões 12 a 18 assinale apenas uma alternativa.

14. Conforme o Regimento Interno do ConCidades-Bahia, ele deve *“debater, formular e deliberar diretrizes e instrumentos da política estadual de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais, em consonância com as deliberações da Conferência Estadual das Cidades”*.

Em vista disso, para você:

- a. () O Conselho realiza todas as suas atribuições.
- b. () O Conselho realiza a maioria de suas atribuições.
- c. () O Conselho realiza, aproximadamente, metade de suas atribuições.
- d. () O Conselho realiza a uma pequena parte de suas atribuições.
- e. () Não sei opinar.

Caso deseje, comente sua resposta:

15. Em relação ao trabalho exercido nas *Câmaras Técnicas*, na sua opinião, de forma geral:

- a. () Os conselheiros conhecem suas atribuições e exercem todas as suas competências.
- b. () Os conselheiros conhecem suas atribuições, porém, por condições externas ao conselho, não conseguem exercer todas as suas competências.
- c. () Os conselheiros conhecem suas atribuições, porém, por condições internas ao conselho, não conseguem exercer todas as suas competências.
- d. () Os conselheiros conhecem parcialmente suas atribuições e, por isso, não conseguem exercer todas as suas competências.
- e. () Não sei opinar.

Caso deseje, comente sua resposta:

16. Em relação ao trabalho exercido nas *plenárias (pleno)*, na sua opinião, de forma geral:

- a. () Os conselheiros conhecem suas atribuições e exercem todas as suas competências.
- b. () Os conselheiros conhecem suas atribuições, porém, por condições externas ao conselho, não conseguem exercer todas as suas competências.
- c. () Os conselheiros conhecem suas atribuições, porém, por condições internas ao conselho, não conseguem exercer todas as suas competências.
- d. () Os conselheiros conhecem parcialmente suas atribuições e, por isso, não conseguem exercer todas as suas competências.
- e. () Não sei opinar.

Caso deseje, comente sua resposta:

17. Quanto à forma de funcionamento do ConCidades-Bahia, em especial a *metodologia seguida nas reuniões temáticas nas respectivas câmaras técnicas e no pleno*, você considera que são adequadas para promover discussões e a participação coletiva?

- a. () Considero muito adequada.
- b. () Considero adequada.
- c. () Considero pouco adequada.
- d. () Considero inadequada.

Caso deseje, comente sua resposta:

18. Como você classifica a contribuição do ConCidades-Bahia no *processo de elaboração* das políticas públicas urbanas?

- a. () Muito elevada.
- b. () Elevada.
- c. () Mediana.
- d. () Baixa.

Caso deseje, comente sua resposta:

AFIRMAÇÃO		SUA AVALIAÇÃO				
		Discordo	Concordo muito pouco	Concordo parcialmente	Concordo	Concordo totalmente
22	O ConCidades/BA é um ambiente democrático em que todos e todas têm possibilidade de expressar suas ideias.					
23	Os conselheiros e conselheiras possuem adequado conhecimento dos documentos oficiais de planejamento do governo.					
24	Os conselheiros e conselheiras possuem adequado conhecimento dos diagnósticos, planos e políticas relativos ao desenvolvimento urbano.					
25	As autoridades políticas da Bahia (secretários(as) de Estado, por exemplo) observam as resoluções do Conselho na tomada de decisões.					
26	As autoridades técnicas da Bahia (superintendentes e diretores(as) das secretarias, por exemplo) observam as resoluções do Conselho no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas.					
27	Os conselheiros e conselheiras possuem adequado conhecimento das competências regimentais do ConCidades/BA.					
28	Os técnicos e dirigentes das secretarias possuem adequado conhecimento das competências regimentais do ConCidades/BA.					
29	A Secretaria Executiva do ConCidades/BA atua com qualidade e competência					
30	O ambiente físico destinado às reuniões (câmaras técnicas e plenária), incluindo instalações, equipamentos, infraestruturas etc., contribui para o bom funcionamento do ConCidades/BA.					
31	Os recursos financeiros destinados ao ConCidades/BA são adequados ao bom funcionamento desse Conselho.					

PARTE IV

DEPOIMENTOS

SEF

110

Série Estudos e Pesquisas

RESILIÊNCIA E LIDERANÇA: O PAPEL DO CONSELHO DAS CIDADES DA BAHIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

AFONSO LUIZ ARAUJO¹

A atuação do Conselho das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) vai além das funções técnicas, tornando-se uma força de resistência e adaptação. Enquanto outros conselhos enfraqueceram ou paralisaram, a Bahia manteve sua Secretaria Executiva ativa, promovendo conferências e debates que impactam as políticas urbanas do estado. O ConCidades/BA tem o papel crucial de articular municípios e organizar Conferências Municipais, além de capacitar conselheiros, garantindo uma participação qualificada. No entanto, o maior desafio que percebo é o alinhamento entre as esferas federal, estadual e municipal, prejudicado pela ausência de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano sólido. Essa falta de estrutura dificulta a alocação eficiente de recursos e a implementação de políticas integradas. Acredito que a criação desse sistema, com conselhos gestores obrigatórios, fortaleceria a governança participativa, trazendo mais transparência e organização ao desenvolvimento urbano. O ConCidades/BA já mostra que é possível construir cidades mais justas e sustentáveis, mesmo diante de tantos desafios.

Como alguém que acompanha de perto a gestão dos recursos públicos e a atuação dos conselhos municipais, vejo a vinculação dos Conselhos do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social aos Conselhos das Cidades como um avanço crucial para a governança urbana no Brasil. Essa exigência, presente no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, garante uma visão mais abrangente das políticas urbanas na alocação de recursos para habitação. Contudo, muitos municípios ainda não seguem essa norma, limitando a participação social e a eficácia desses conselhos. Acredito que o verdadeiro impacto será alcançado quando tivermos um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estruturado, assegurando que os recursos sejam liberados e geridos pelos conselhos, promovendo transparência e resultados concretos na vida da população.

Ao longo dos meus 16 anos de atuação na capacitação de conselhos municipais, observei como a aplicação correta dos recursos públicos continua sendo um grande desafio no Brasil. Não basta o município receber os recursos; é fundamental garantir que sejam aplicados de maneira eficiente e de acordo com as reais necessidades da população. Sem conselhos atuantes e um sistema de governança que incentive o controle social, o impacto das políticas públicas fica prejudicado.

¹ Secretário Administrativo da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades da Bahia. Graduado em Administração pelo Instituto Salvador de Ensino e Cultura (ISEC). Secretário Administrativo da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades da Bahia (ConCidades/BA). afonso.araujo@sedur.ba.gov.br

A qualificação dos conselheiros é um dos pilares para transformar essa realidade. Tanto o poder público quanto a sociedade civil precisam se conscientizar de suas responsabilidades nesses conselhos. No entanto, ainda vejo muitos conselheiros participando sem compreender plenamente as pautas, o que enfraquece a fiscalização e o controle social. Apesar dos esforços contínuos de capacitação promovidos pela Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, o verdadeiro impacto só será alcançado quando os conselheiros adotarem uma postura mais ativa e consciente de suas funções.

Nas plenárias recentes, discutimos temas fundamentais como o Plano Plurianual (PPA) e o *Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia* (Fiplan), essenciais para o planejamento e execução de metas nas políticas públicas. No entanto, a assimilação desses conteúdos pelos conselheiros ainda é limitada, o que compromete decisões bem fundamentadas. Acredito que a solução vai além de capacitações pontuais. Precisamos de uma formação contínua e estruturada, especialmente para os novos conselheiros. Somente com conselhos bem preparados, compostos por membros conscientes de suas responsabilidades, será possível assegurar uma aplicação mais eficaz dos recursos e um desenvolvimento urbano mais inclusivo e transparente.

A renovação dos conselheiros é natural, mas deve ser acompanhada de um esforço coletivo para garantir que todos entendam a importância de seu papel na formulação e fiscalização das políticas públicas. Muitos conselheiros participam das discussões e leem documentos importantes, mas, na prática, se sentem inseguros para agir. Isso reforça a necessidade de uma formação mais intensa e progressiva, que inclua tanto aspectos técnicos quanto políticos, sempre se adaptando às mudanças nas políticas públicas e às novas demandas sociais.

Além da capacitação formal, é fundamental que os conselheiros se engajem de maneira proativa. O conselho não deve ser encarado apenas como um espaço para ocupar cadeiras, mas como um ambiente de construção coletiva, onde a participação ativa de cada membro é essencial para o sucesso do processo. A presença física nas reuniões não basta; é necessário que os conselheiros estejam mentalmente presentes, comprometidos e focados na melhoria das políticas públicas.

Para que os conselhos sejam plenos e eficazes em seu papel, é imprescindível que seus membros estejam continuamente capacitados e conscientes da importância de suas decisões. Somente assim será possível garantir que as políticas de desenvolvimento urbano resultem em melhorias concretas para a população, com uma gestão pública mais transparente, participativa e eficiente.

A capacitação é uma responsabilidade compartilhada entre o Estado, o Conselho e os próprios conselheiros. Embora seja dever do poder público e do Conselho promover oportunidades de formação, os conselheiros devem estar comprometidos com o processo de aprendizado. Para exercer o controle social de forma eficaz, é necessário que participem ativamente, compreendendo as discussões, refletindo sobre as propostas e contribuindo de maneira

significativa. Um conselheiro que aprova resoluções sem entender suas implicações não pode cumprir adequadamente sua função.

Quando os conselheiros assumem seu papel adequadamente, a participação social se fortalece. Conselhos bem capacitados e engajados fazem uma diferença significativa na gestão pública, assegurando a aplicação correta dos recursos e atendendo às necessidades da população. A intensificação das capacitações é urgente, pois os membros devem entender a importância de sua presença ativa para cumprir o papel de diálogo e fiscalização.

Durante minha longa trajetória no Conselho das Cidades da Bahia, observei que cerca de 40% dos conselheiros participam passivamente das reuniões, hesitando em expressar suas opiniões. Essa postura limita o potencial do Conselho e o fortalecimento das políticas urbanas. É vital promover a renovação e capacitação contínua para garantir que todos os membros contribuam efetivamente.

Sem essa evolução, as políticas públicas urbanas correm o risco de enfraquecer. O Conselho é essencial para a governança democrática e o desenvolvimento urbano da Bahia, promovendo políticas públicas transparentes e inclusivas, especialmente em tempos desafiadores.

A Secretaria Executiva do Conselho das Cidades da Bahia (Seconcid) se destacou por sua resiliência, mantendo sua atuação mesmo quando o Conselho Nacional das Cidades foi desmantelado e 26 conselhos estaduais paralisaram. Utilizando reuniões virtuais e plataformas de governo, a Bahia continuou a promover a participação popular e o controle social, organizando debates urbanos e preparando a 7ª Conferência Estadual, mesmo em meio à pandemia.

Agora, com a convocação da Conferência Nacional e das municipais, a Bahia se torna um símbolo de resistência. A Conferência Estadual, prevista para 2025, será crucial para traçar diretrizes urbanas e formar novos conselheiros. Contudo, é essencial garantir apoio financeiro para realizar essas conferências e fomentar um diálogo produtivo sobre o futuro das cidades.

A Bahia já é reconhecida por sua liderança em políticas públicas, como o programa “Minha Casa Minha Vida” e “Água para Todos”, que se tornaram modelos nacionais. No entanto, é importante valorizar e disseminar essas conquistas para que recebam o reconhecimento merecido.

O Conselho das Cidades da Bahia é um modelo de comprometimento e resiliência no Brasil. Durante crises, enquanto muitos conselhos pararam, a Bahia manteve suas discussões políticas e orientou outras esferas, como o Conselho Nacional, na realização de conferências e na implementação de políticas públicas. Essa capacidade de adaptação resulta de um trabalho contínuo e dedicado.

Com 16 anos de atuação na Secretaria Executiva, e 15 deles ao lado da Secretária Executiva Micau Barreto, pude observar como essa longevidade é rara e valiosa no serviço público, garantindo que as políticas não sejam interrompidas por mudanças de governo. Isso fortalece o

Conselho tanto política quanto administrativamente, permitindo um conhecimento profundo das necessidades das cidades da Bahia, essencial para políticas urbanas eficazes.

O fortalecimento da Secretaria Executiva é crucial, pois assegura que as decisões das conferências e reuniões do Conselho sejam implementadas de forma eficaz, traduzindo políticas públicas em ações concretas. Sem uma Secretaria Executiva robusta, mudanças significativas nas políticas urbanas do estado seriam inviáveis.

O conhecimento acumulado ao longo dos anos coloca a Bahia em uma posição de liderança estadual e nacional. O Conselho das Cidades da Bahia, com sua resiliência e compromisso com a participação popular, tem sido freqüentemente chamado para orientar outros conselhos e compartilhar experiências. Mesmo em tempos de crise e pandemia, o Conselho manteve suas atividades, utilizando plataformas virtuais para seguir em frente, apesar das limitações orçamentárias.

Com a recente mudança de governo, surge uma nova oportunidade para avançar, criando um cenário favorável ao fortalecimento das políticas urbanas. É crucial que o governo reconheça a importância do Conselho e destine os recursos necessários para garantir a continuidade do trabalho de forma eficaz e participativa. A aplicação correta desses recursos é vital para a realização das conferências e o desenvolvimento de políticas urbanas sólidas.

A Bahia já se destacou como um exemplo de liderança em políticas públicas, com iniciativas como “Minha Casa Minha Vida” e “Água para Todos”. Agora é o momento de consolidar essa posição, transformando desafios em oportunidades e assegurando que nossas cidades se tornem mais inclusivas, justas e sustentáveis. Com o apoio adequado, é possível continuar demonstrando que políticas públicas participativas e robustas podem prosperar mesmo em cenários de crise.

O Conselho das Cidades da Bahia se destaca como um exemplo de resiliência e inovação, comprometido com o desenvolvimento urbano e a participação social, mesmo diante de crises políticas e da pandemia. A continuidade das lideranças no serviço público tem sido fundamental para essa eficácia, permitindo uma adaptação às mudanças e assegurando um papel estratégico na formulação de políticas urbanas. A Secretaria Executiva fortalecida garante que as discussões sejam traduzidas em ações concretas.

O uso de plataformas digitais para manter o controle social reafirma a posição da Bahia como modelo a ser seguido por outras regiões. Com um cenário político mais favorável, a Bahia tem a oportunidade de consolidar sua liderança, promovendo conferências, capacitação dos conselheiros e participação popular ativa. O Conselho demonstrou que é possível transformar desafios em oportunidades, e, com apoio financeiro e reconhecimento institucional, continuará a liderar a construção de políticas públicas urbanas que beneficiem a população e sirvam de exemplo para o Brasil.

MINHA VIVÊNCIA NO CONCIDADES BAHIA E CONTRIBUIÇÕES AO PLANEJAMENTO

DANIEL COLINA¹

Participo do ConCidades Bahia desde a sua criação, em 2008, o que me permite fazer observações a partir dessa vivência, na expectativa de ajudar aos conselheiros mais novos e contribuir para o funcionamento do próprio Conselho, no qual fiz tantos amigos. Começo apresentando minha trajetória, o que me conduziu até aqui. Em 1972, coordenei a delegação de 82 estudantes da Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires, que participou do Encuentro Internacional de la Vivienda, em Santiago de Chile. O presidente Salvador Allende, que seria deposto e assassinado no ano seguinte, almoçou conosco. Lá estava como representante do Centro de Estudiantes de Arquitectura da minha faculdade. Esse fato, do qual me orgulho, foi mais uma atividade coletiva e participativa, entre as que têm norteado minha militância política, seja partidária ou não.

Chegando à Bahia, em 1974, associei-me ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), entidade profissional que congrega arquitetos empenhados em melhorar as condições do exercício profissional da categoria e a vida dos baianos, no contexto de ditadura militar, com governadores biônicos. Nesse instituto, desde 1995 participo de diretorias, além de ter assumido a presidência durante três gestões.

Desde 2008, represento o IAB no ConCidades Bahia, e este texto me proporciona a possibilidade de expressar meu reconhecimento a essa instancia coletiva e democrática. Ao integrar o ConCidades, uma iniciativa social transformadora, qualifiquei-me para compreender a realidade baiana. Ao longo de 15 anos, a convivência com movimentos sociais, gestores públicos e representantes dos territórios de identidade me permitiu enxergar o estado a partir de um prisma diferente do que normalmente a universidade oferece.

Entendo que a base conceitual-ideológica do planejamento participativo e do controle social, estabelecido no Estatuto da Cidade, é de inspiração marxista gramsciana. Antonio Gramsci, comunista italiano, tem seus conceitos resgatados por quem entende ser necessário melhorar o capitalismo a partir de uma perspectiva revolucionária. Seus escritos possuem mais de 100 anos, mas seus ideais estão vivos. Atualmente, a transformação social e política experimentada no México, conduzida pelo partido Morena e liderado por Andrés Manuel López Obrador, encontra inspiração em sua obra.

¹ Graduado em Arquitetura pela Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UNBA), hoje Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA). Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, departamento da Bahia. Conselheiro do ConCidades Bahia, desde 2008. Coordenador adjunto do Fórum A Cidade Também é Nossa.

Marxista pouco ilustrado, me aproximei das ideias de Gramsci no final de 2022, quando Marli Carrara², numa reunião de conselheiros convocada para contribuir com o governo de transição após a vitória eleitoral de Lula, mencionou Ion de Andrade, médico e integrante da rede BRCidades³, liderada pela arquiteta Erminia Maricato. Andrade (2018) é autor do livro *A hipótese da revolução progressiva*, no qual comenta as ideias de Gramsci.

Numa reunião nacional dos movimentos de luta pela moradia para debater propostas para as periferias, Marli Carrara comentou que Ion de Andrade propôs, para cada 20 mil habitantes da periferia, a criação de complexos de educação, cultura e esporte, no modelo das Escolas Parque, do educador baiano Anísio Teixeira. A proposta *Como a rede pública pode transformar o Brasil* está publicada na revista Carta Capital (Maricato; Andrade; Whitaker, 2022). A proposta de escola de *Tempo integral de educação para a cidadania*, também inspirada no modelo de Anísio Teixeira, foi encaminhada pelos movimentos sociais para ser incorporada ao Plano Plurianual do Governo do Brasil, PPA 2024-2027, mas, lamentavelmente, não foi acolhida, talvez sob a alegação da falta de recursos orçamentários. Desculpa burocrática liberal, com a qual não concordam economistas desenvolvimentistas do governo, da importância de Aloizio Mercadante, André Lara Resende e, de fora dele, como André Roncaglia⁴ e Elias Jabbour⁵.

Diante disso, concluo que, para nós conselheiros, é fundamental ter o mínimo de noção de economia, porque ela afeta diariamente o povo explorado pela elite capitalista. Precisamos entender, por exemplo, como nos prejudica a alta taxa Selic definida num Banco Central manipulado por um neoliberal, e como os bancos nos roubam o futuro com a apropriação dos juros da dívida pública. Para ter consciência em que contexto estamos inseridos, neste mundo em mudanças do qual o Brasil é protagonista, esses conhecimentos são necessários, assim como é preciso conhecer assuntos de geoeconomia e geopolítica. É importante incluir esses temas na pauta de formação dos conselheiros⁶.

² Conselheiro do ConCidades desde 2008 e representante do Movimento Nacional União por Moradia.

³ BrCidades é um projeto decorrente da Frente Brasil Popular e se constitui numa ampla rede de ação coletiva que converge para questões relativas à agenda urbana.

⁴ André Roncaglia assumiu recentemente o cargo de diretor-executivo do Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI), indicado pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2024). É um economista brasileiro, professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV). É especialista em economia política, com foco em temas como distribuição de renda, desenvolvimento econômico e políticas públicas. É conhecido por suas análises críticas sobre a economia brasileira e suas participações em debates sobre desigualdade social e o papel do Estado no desenvolvimento.

⁵ Elias Jabour é um economista brasileiro, especialista em economia política e defensor do socialismo de mercado. Ele faz parte da equipe de Dilma Rousseff no banco dos BRICS, contribuindo com sua expertise em desenvolvimento econômico e infraestrutura para países emergentes (WSCOM, 2023).

⁶ Recentemente em palestra na Escola de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o destacado analista internacional de geopolítica Pepe Escobar manifestou sua surpresa ao saber que a Bahia faz parte da Rota da Seda. Escobar, que há 30 anos reside no exterior, comentou que essa já é uma manifestação positiva do mundo multipolar que está surgindo, e do qual o Brasil é um dos protagonistas.

O PLANEJAMENTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E QUESTÕES PARA O PRESENTE

Do que precisamos para acompanhar essa nova realidade e nos beneficiarmos dela? Evidente que de planejamento. Mas que planejamento? A gente costuma reclamar da falta de planejamento, mas isso é uma inverdade. Há planejamento, só que não é o nosso. É o da elite exploradora a que me refiro. Na América Latina, ele remonta à colonização eurocêntrica dos povos originários, com o objetivo de saquear seus recursos naturais de forma impiedosa. Claro que o planejamento não era participativo. E o que imperou ao longo de séculos desdobrou-se nas elites governantes cúmplices, aliadas aos imperialismos que se sucederam.

No Século XX, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em fevereiro de 1945, os EUA convocaram a Conferência Hemisférica na Cidade do México, para deixar claro aos “cucarachas” latino-americanos quem mandava no seu ‘quintal’. Chomsky, em palestra do Instituto Conhecimento Liberta (ICL), a partir da leitura de um documento secreto (agora público) do Departamento de Estado Americano, afirmou que o governo dos EUA acreditava que dividiria o mundo no pós-guerra com a Alemanha de Hitler⁷. Mas, após a derrota nazista de 1943, em Stalingrado, concluiu que o teria que dividir com a – para eles, indesejada – União Soviética.

Nesse inesperado contexto, tomaram-se duas decisões de forma ‘planejada’: a primeira delas, a de fazer a tal conferência no México, para cuidar do ‘quintal’, e a segunda, seis meses depois, durante o governo do presidente Truman – e com o Japão já derrotado –, quando lançaram as bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki. Assim, os EUA pretendiam deixar claro ao mundo quem mandaria dali em diante. Já donos do ‘quintal’, a partir dos anos 1950, promoveram na América Latina, de forma ‘planejada’, por exemplo, a sua indústria automobilística em detrimento do transporte ferroviário, e Brasília é o resultado disso.

O fato de o Brasil ter desenvolvido uma política de industrialização entre 1930 e 1980 não foi obstáculo para que Fernando Henrique Cardoso privatizasse, em 1996, as ferrovias ainda sobreviventes, mas sucateadas de forma ‘planejada’, desde a década de 1950. Hoje temos conhecimento que essa privatização foi orientada pelo Consenso de Washington (1989), planejamento neoliberal instrumentalizado pelo Banco Mundial, que foi aplicado no México (1995), no Brasil (1996) e na Argentina de Menem (1991), ainda que sem o sucesso previsto, devido à forte oposição sindical.

A questão do desenvolvimento no Brasil terá que superar gargalos que muito têm a ver com a ausência de propostas técnicas adequadas nas áreas de planejamento, economia, infraestrutura, meio ambiente e moradia. Ainda que as entidades profissionais de diferentes áreas consigam oferecer soluções que superem entraves e estreitas visões acadêmicas, restará conseguir que os políticos lhes deem a devida atenção. Essa é uma questão que nós, conselheiros, conhecemos

⁷ Informações obtidas na palestra *Como parar o relógio do Juízo Final*, proferida por Noam Chomsky no Instituto Conhecimento Liberta, em 28 de fevereiro de 2023.

bem, e que só superaremos com uma maior articulação e mobilização da sociedade civil da qual fazemos parte.

As tarefas são muitas, e o planejamento é prioridade para auxiliar o presidente Lula na sua clara liderança no Sul Global, criando uma conjuntura favorável para o desenvolvimento sustentável do Brasil. É importante dizer que o governo Lula está empenhado em recuperar a estrutura de governança desmontada pelas gestões anteriores de Temer e Bolsonaro, buscando oferecer um atalho, através do grande portal participativo do Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico Sustentável da República, o 'Conselhão'.

E o IAB, com assento nele, precisa responder à seguinte pergunta: que proposta temos para desenvolvimento regional, infraestrutura, meio ambiente, habitação e política social? No que se refere à habitação, estamos atrasados, debatendo ainda alternativas para o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), porém sem dialogar previamente com os movimentos por moradia.

Quanto à interpretação do desenvolvimento, que acreditamos demandar um enfoque territorial e multiprofissional, precisa ser mais amplamente debatida. Talvez um bom começo seria retomar o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) que, em 2006, durante o primeiro governo Lula, foi iniciado, mas infelizmente não foi adiante. Retomar esse plano representaria o resgate do ideário do grande geógrafo baiano Milton Santos, pioneiro em conceitualizar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, com uma visão territorial. É a esse autor, aliás, que devemos a base conceitual que estruturou os territórios de identidade que, na Bahia, não atingiram a condição efetiva de unidade de planejamento, apesar da 5ª Conferência Estadual das Cidades orientar nesse sentido. Uma digressão. Considerando-se que o planejamento de integração regional é prioritário, observamos que equivocadamente a estrutura de gestão divide-se, em nível federal, entre dois ministérios, o de Desenvolvimento Regional e o de Integração Regional, resultando numa abordagem que nem planeja nem integra. Essa falta de integração governamental nos afeta diretamente porque as mazelas da infraestrutura ferroviária na Bahia, privatizada por FHC, nos isola regionalmente, inviabilizando o desenvolvimento e a integração regional.

Para tentar achar uma solução, os arquitetos estão participando do GT de Logística e Mobilidade Intermodal do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-BA), o que tem nos ajudado a ter uma dimensão regional do problema. A câmara técnica de mobilidade do ConCidades deveria incorporar essa dimensão e considerar a mobilidade intermodal, incluindo o modal ferroviário de passageiros na Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), como cobrava o exemplar conselheiro Pule⁸.

⁸ Edson Gomes, o Pule, como era conhecido, foi conselheiro do ConCidades entre 2008 e 2023, quando faleceu.

O NOSSO PLANEJAMENTO

De forma geral, convivemos com um planejamento tecnocrático, em que a participação ainda está em processo de consolidação, e os políticos não ouvem os técnicos. Nesse processo, merece destaque a elaboração, por parte do governo estadual, do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que, em 2023, subsidiou o estudo da Fundação Dom Cabral (FDC) para o plano de logística ferroviária da Bahia. Contratado pela Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM), na gestão de Carlos Tramm, o estudo da FDC superou a paralisia de quase 40 anos do setor, sucateado após as privatizações já mencionadas⁹. A persistência e a larga experiência que adquiri na minha entidade profissional e, a partir dela, no Conselho das Cidades da Bahia, me permitem enxergar a solução de alguns problemas.

Adiante, apresentarei o texto *O PDDU e a cidade que queremos*, que elaborei para contribuir com o IAB no que tange à nacionalização do debate das revisões dos planos diretores municipais de desenvolvimento urbano. Esse texto foi preparado por entender que o plano diretor é o principal instrumento do Estatuto da Cidade. A partir da nossa experiência na Bahia, acho prioritário corrigir erros cometidos anteriormente e planos mal elaborados, para discutir o presente e o futuro da cidade que almejamos em cada município.

Destaco que essa proposta leva em consideração conceitos teóricos, mas essencialmente é fruto da inserção na realidade local e das experiências de revisões anteriores do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. Destaco também que, quando falamos de instâncias de participação, a intenção é promover, em cada município, fóruns pelo direito à cidade, similares ao Fórum A Cidade Também é Nossa¹⁰, em Salvador, lembrando inclusive que, durante a 4ª Conferência Estadual das Cidades, o Fórum divulgou um documento nesse sentido. Levando em consideração as diferentes escalas urbanas, o texto oferece um roteiro para que a sociedade civil possa se organizar e se empoderar. Acreditamos que é necessário pautar conceitualmente a cidade que queremos na minuta do Termo de Referência do PDDU, evitando-se, assim, um planejamento municipal tecnocrático, realizado pela prefeitura ou por uma consultoria.

⁹ Este estudo foi possível devido ao suporte do necessário enfoque territorial e, por isso, tem tudo a ver com o ConCidades que também tem como base a representação dos Territórios de Identidade. No entanto, o ConCidades, por falta da já mencionada transversalidade entre diferentes secretarias de governo, não tem conhecimento deste estudo, erro que deve ser corrigido se o objetivo é contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado.

¹⁰ Integram Fórum *A Cidade Também é Nossa*, a União dos Movimentos de Moradia Popular (UMP), o Conselho Nacional das Associações de Moradores (Conam), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Bahia (MSTB), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), o Germen – Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental, o Gambá – Grupo Ambientalista da Bahia, o Sindicato Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (Sinarq), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o Sindicato dos Engenheiros (Senge), e outras entidades que também participam do ConCidades. Esse fórum também existe desde 2008 e, atualmente, depois de experiências anteriores que queremos aprimorar, estamos organizados em seis comissões temáticas, sendo que uma delas é a de cultura. A proposta dessa comissão sustenta a ideia de que a paisagem e a cultura são ativos financeiros necessários para reestruturar a economia de Salvador e que devem fazer parte do PDDU, contribuindo para que a cidade deixe de ser desigual, empobrecida e esvaziada devido à falta de emprego e renda.

A outra proposta aqui apresentada trata do Eixo Estratégico de Desenvolvimento para a Bahia.

Como um arquiteto que não se considera urbanista chegou a ela? Realmente merece uma explicação. Enquanto arquiteto formado há 50 anos, tenho uma qualificada e diversificada gama de projetos em arquitetura e desenho urbano, com obras espalhadas por Salvador e pelo Brasil. Até aqui relatei como as experiências participativas me ajudaram a ter uma visão holística, mas isso não explica tudo.

Em consequência de uma agitada e estressante vida profissional, em 1º de julho de 2020, sofri um AVC que, se por um lado, me afetou negativamente, por outro me abriu uma grande janela a novas informações. A mobilidade reduzida provocada pela doença me levou a permanecer longos períodos assistindo a vídeos no YouTube. Dessa forma, consegui me atualizar em política, economia, saúde e alimentação, para falar dos temas principais.

O denominado Eixo Estratégico de Desenvolvimento para Bahia, inserido neste depoimento, é produto desse conhecimento adquirido por meio da internet, somado aos que eu já possuía. Nesse contexto, lembro de Zezéu Ribeiro que, quando deputado e depois à frente da Secretaria do Planejamento (Seplan), defendia a integração latino-americana e acreditava que a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) poderia chegar ao Peru, como planejado pelo engenheiro Vasco Neto. A FIOL foi tema de debate no ConCidades – e uma preocupação do saudoso Pule, conselheiro de Itabuna, que, repetidas vezes, questionava por que a ferrovia que ligaria Caetité ao novo porto de Ilhéus não incluía o transporte de passageiros.

Sabemos, como já citei anteriormente, que o retrocesso ao modelo espoliador inglês do Século XIX mantém-se até hoje, com atenção à exportação de *comodities*. Por essa razão, para romper com esse modelo e para impulsionar a ideia de reindustrializar um país capitalista dependente, ofereço a proposta a seguir, que conta com uma visão estratégica, tendo como referência o Corredor Interoceânico do Istmo de Tehuantepec, no México. Tenho também como fonte de consulta o estudo da Fundação Dom Cabral que, apoiado no ZEE, abriu portas à proposta do Eixo Estratégico de Desenvolvimento, ao redirecionar trecho da FIOL para a Baía de Todos-os-Santos.

O PDDU E A CIDADE QUE QUEREMOS¹¹

Somos arquitetos, mas temos que pensar as cidades inseridas regionalmente e no território. Isso nos leva ao imprescindível debate multiprofissional necessário para resgatar a prática do planejamento territorial. Pensar o desenvolvimento sustentável do Brasil significa dialogar com engenheiros, economistas, biólogos, sociólogos etc., e entender o que é o planejamento participativo.

¹¹ Texto elaborado em janeiro de 2024, ante solicitação da nova Direção Nacional do IAB.

Considerando que 84% da população brasileira é urbana, parece lógico concluir que, resolvendo a questão do desenvolvimento urbano teremos resolvido grande parte dos problemas do país. Essa ideia é questionável porque a população urbana está distribuída em grandes, médias e pequenas cidades, o que nos leva a pensar, no caso das grandes, nas regiões metropolitanas e, no caso das médias e pequenas, no território.

A questão territorial nos permite avançar na compreensão histórica do surgimento das cidades como resultado de atividades regionais de exploração e beneficiamento de recursos naturais. Recursos que, na maioria das vezes, eram escoados por portos, dando origem às cidades do litoral Atlântico.

O olhar territorial é necessário para refletir sobre as cidades, pois elas estão inseridas nesse contexto e dele dependem para se desenvolver. Planejar a infraestrutura para o desenvolvimento sustentável que o Brasil requer, implica uma ampla visão intra-urbanas. Assim, temos que avançar no conhecimento da geopolítica e da geoeconomia para entender nosso papel profissional no contexto do mundo multipolar, e a importância da integração regional latino-americana nesse cenário.

A Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183, garante o direito à cidade, consolidado e regulamentado 13 anos depois, pela Lei 10257/2001, o Estatuto da Cidade, uma lei que tem como seu principal instrumento para a gestão democrática o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 1988, 2001). O Estatuto da Cidade fundamenta-se no Planejamento Participativo de planos que devem ser elaborados para atender à geração atual e também às gerações futuras, contemplando, portanto, um horizonte de 30 a 60 anos, e não apenas quatro, oito ou dez anos (Brasil, 2001, art. 2, § 1).

A lei exige que a participação da sociedade civil aconteça desde o início, na formulação de programas, planos e projetos para que eles tenham validade. Audiências, consultas públicas e menos ainda 'escutas' não garantem a necessária participação. Então, como participar? O primeiro passo é colocar em funcionamento as Comissões de Política Urbana do IAB e dos departamentos, com dois cuidados:

- a) que tenha composição multiprofissional para ser eficiente, como estabelece o Regimento para as Comissões Nacionais do IAB (aprovado em 2002 na gestão de Haroldo Pinheiro);
- b) que funcione *on-line* e em rede com as correspondentes comissões do Conselho Superior (Cosu) e departamentos.

A partir do funcionamento dessas comissões, o debate participativo pode ser ampliado através de diversas instâncias legais, garantindo uma participação mais efetiva da sociedade civil no planejamento urbano. No caso da elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano ou da revisão deles, entendemos que, com base no mencionado art. 2º (Brasil, 2001), nossos departamentos devem:

- a) participar em instâncias existentes ou criá-las para conceitualizar a cidade planejada que queremos, nos temas inerentes ao plano diretor: meio ambiente, mobilidade, infraestrutura, habitação, emprego e renda etc.;
- b) participar dos conselhos municipais e estaduais das Cidades;
- c) promover fóruns de entidades em defesa do direito à cidade;
- d) participar ativamente do BRCidades.

Cabe ao IAB, prioritariamente, ingressar no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que acontece na véspera da reunião do ConCidades Nacional, para o alinhamento de pauta dos movimentos sociais.

Voltando ao plano diretor, observa-se que o procedimento padrão do Executivo municipal, ao elaborar 'tecnicamente' o termo de referência para a licitação de empresa especializada, encarregada de elaborar a minuta da lei do PDDU, acaba por instalar internamente um GT de Revisão desse plano. No entanto, o correto seria que o órgão municipal de planejamento tivesse uma equipe permanente para elaborar e acompanhar o PDDU.

Nesse momento é que a sociedade civil tem que apresentar as suas propostas conceituais, dizendo o que deseja para a cidade. Arquitetos e urbanistas com formação e atribuição para defender a aplicação dessa lei têm a possibilidade de dar importante contribuição, nessa fase, à sociedade civil.

O debate tem que ser permanente, assim como o funcionamento das instâncias de participação. Em resumo, questões urbanas devem estar na pauta das comissões de Política Urbana e de Meio Ambiente do IAB, com composição multiprofissional (como estabelece o Regimento das Comissões Nacionais do IAB). É necessário saber definir nossas prioridades em relação aos diferentes temas urbanos, para poder interagir com outras entidades e os movimentos sociais nos fóruns apropriados.

É conveniente ampliar o debate e a participação nos fóruns permanentes para que possamos pensar a cidade que queremos, estando à frente com ideias para nortear os PDDU. Entendemos ainda que a participação produz conteúdos relevantes que devem ser encaminhados pelos representantes, em qualquer instância, para que a deliberação coletiva resultante do debate seja respeitada.

De volta ao Estatuto da Cidade, reflexo da Democracia Direta e uma das grandes contribuições do Brasil à política, onde a participação e representação devem caminhar juntas, reitera-se a necessidade de uma gestão urbana inclusiva e efetiva.

É fundamental superar frustrações e aprender com os erros na revisão dos PDDU, exigindo que a legislação urbana seja aplicada. Além disso, é imprescindível contar com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na construção democrática das legislações municipais.

O debate não deve se restringir apenas a arquitetos e urbanistas, também deve incluir outras categorias profissionais e, fundamentalmente, os cidadãos. Nesse debate, economistas, por exemplo, são indispensáveis para subsidiar o plano diretor a partir da reestruturação da economia da cidade, visto que, sem emprego e renda, as melhorias urbanas não passam de maquiagem para disfarçar os problemas.

EIXO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

Contextualização: neocolonialismo e infraestrutura

Ainda que o neocolonialismo continue presente na América Latina, existe uma diferença entre a colonização eurocêntrica dos países de fala espanhola e a do Brasil. Na América hispânica houve revoluções anticoloniais, no início do século XIX, que resultaram na expulsão dos espanhóis do poder. Já no Brasil não houve uma completa ruptura com os colonizadores. Essa continuidade do domínio eurocêntrico se manifesta, por exemplo, no fato de que, enquanto na Argentina a escravidão foi abolida em 1813, no Brasil isso só ocorreu em 1888. A Universidad de San Marcos, em Lima, foi criada em 1551, ao passo que a primeira brasileira, a Universidade de Rio de Janeiro, foi criada somente em 1920, porque o Brasil tinha que entregar o título de Doutor Honoris Causa ao rei da Bélgica. Destaca-se ainda a revolta estudantil de 1918, em Córdoba, na Argentina, que culminou na reforma universitária que percorreu toda a América hispânica.

O protagonismo estudantil levantou a bandeira da universidade a serviço do desenvolvimento socioeconômico dos países com autonomia e governo tripartite dos claustros. E assim é até os dias atuais, com eleições diretas para reitores, sem listas tríplexes ou sêxtuplas. Tudo isto contribuiu com o atraso do desenvolvimento do Brasil, que só iniciou um processo de industrialização na década de 1930 com Getúlio Vargas, com a importante participação do maranhense Inácio Rangel, considerado, ao lado de Celso Furtado, um dos maiores economistas brasileiros, ainda que fosse advogado de formação.

Sem dúvida, a universidade pública brasileira encontra-se entre as melhores da América Latina, ainda que corporativa, elitista, sem protagonismo estudantil e sem a necessária inserção na realidade que deveria mudar. Nesse contexto, se o aluno não for proveniente da classe média, terá que trabalhar para pagar algum curso mais acessível numa universidade privada. Não por coincidência, a elitização da universidade pública (1988) favoreceu a proliferação das ‘universidades das catracas’, a partir do governo FHC e de seu esperto ministro da Educação Paulo Renato de Sousa. Sem dúvida, mais uma manifestação das diretrizes do Consenso de Washington.

Esta contextualização serve para demonstrar como essa distorção prejudica o Brasil, refletindo na própria dinâmica do IAB e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Reitero que essa contextualização é necessária porque, para resolver um problema, o primeiro passo é

identificá-lo. O ensino da Arquitetura é um tema que merece reflexões que não cabem neste texto. Posso dizer apenas que, como consequência dessa perspectiva acadêmica que predomina no IAB, não estamos plenamente inseridos na realidade, o que nos impede de ter propostas operacionais para várias áreas, entre elas: planejamento, habitação, infraestrutura, meio ambiente e patrimônio cultural-natural. Propostas que devemos elaborar de forma multiprofissional, para apresentar em diferentes instâncias de participação. Com destaque para o ConCidades Nacional e especialmente o Conselhão de Lula. Temos a caneta, mas falta saber o que ropar em benefício das áreas para as quais temos a obrigação de contribuir tecnicamente.

E aí entra o planejamento.

Quando afirmo que não temos planejamento para o desenvolvimento do país, refiro-me ao nosso planejamento, porque eles têm tudo planejado a favor de seus interesses.

Mas quem são eles? Voltando aos primórdios do planejamento colonial-imperialista, é importante lembrar que, a partir de 1850, o ferrocarril foi a opção inglesa na América Latina para transportar as suas cargas aos portos. Esse modelo histórico ainda vigora no Brasil, sendo que a consultoria contratada pela Fundação Dom Cabral (FDC) visa aperfeiçoá-lo na Bahia. Modelo privatista que o Consenso de Washington, por meio do Banco Mundial, empurrou para América Latina a partir de 1989. Ou seja, planejamento para favorecer interesses imperialistas.

Depois que o acesso aos documentos do Departamento de Estado dos EUA foi liberado, Chomsky apontou que, em fevereiro de 1945 – seis meses antes do lançamento da bomba atômica sobre Hiroshima –, os Estados Unidos convocaram uma Conferência Hemisférica, na Cidade de México, para anunciar que os recursos naturais da América Latina deveriam ser explorados por empresas americanas, e que não seriam aceitas movimentações nacionalistas para impedi-las¹². Isso está documentado.

Chomsky relata que, no início de 1945, os EUA já consideravam como certa a derrota alemã, com quem eles tinham pensado dividir o mundo pós-guerra. No entanto, em vez disso, tiveram que dividi-lo com a indesejada União Soviética. Assim, nesse contexto, convocaram a Conferência Hemisférica, no México, para deixar claro quem tinha o controle sobre o território.

Nesse contexto de saque imperialista neocolonial planejado na década de 1990, segundo o prescrito pelo Consenso de Washington, as ferrovias planejadamente sucateadas de na América Latina foram privatizadas, transformando-se em ferrovias de carga, regredindo ao modelo expliador inglês do século XIX. À exceção dos EUA, nenhum país socialista ou capitalista prosperou com ferrovias privadas, visto que somente o Estado tem condições de fazer o enorme

¹² Informações obtidas na palestra *Como parar o relógio do Juízo Final*, proferida por Noam Chomsky no Instituto Conhecimento Liberta, em 28 de fevereiro de 2023.

investimento necessário para a sua implantação. Nos EUA, no entanto, o singular crescimento do capitalismo permitiu, no final do século XIX, que John D. Rockefeller controlasse 95% da distribuição do petróleo por meio de suas próprias ferrovias. Ao longo do tempo, a enorme expansão do comércio global, que sempre foi marítimo, aumentou a importância dos portos e a necessidade das ferrovias.

EIXO ESTRUTURAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA BAHIA

Na Bahia, após quase 40 anos, a questão de ferrovias e portos foi retomada por iniciativa da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM), na gestão de Carlos Tramm. A consultoria contratada à Fundação Dom Cabral (FDC), no seu primeiro produto entregue, teve o mérito de destravar o processo de debate da logística no estado. Ainda assim observa-se que as ferrovias privatizadas mantêm o modelo inglês do século XIX, que não é o que prevalece em países capitalistas ou socialistas bem-sucedidos.

Como participante do GT de Mobilidade, do IAB-BA, e do GT de Logística e Mobilidade Intermodal, do CREA-BA, em busca de informação, verifiquei que, a partir de 1953, quando foi inventado o contêiner, o transporte internacional de cargas passou por grandes mudanças, incorporando outras significativas inovações.

No México, ante o declínio do Canal do Panamá, está sendo implantado o Corredor Interoceânico do Istmo de Tehuantepec, que basicamente consiste em uma ferrovia de 300 km ligando um porto no Pacífico a outro no Golfo de México. Isso poderia ser considerado um 'canal seco', mas não é porque, ao longo do seu percurso, estão sendo instalados oito complexos industriais. É nesse ponto que ocorre uma grande mudança conceitual, viabilizada pelos navios pós-panamax de 400 mil toneladas e pela atual tecnologia digital de movimentação de contêineres.

De volta à proposta da FDC, que prioriza o destino de cargas para a Baía de Todos-os-Santos (BTS), acredito que ela poderia ser transformada em um eixo de desenvolvimento com 30 polos industriais e de atividades correlatas, ao longo do percurso de 1.400 km entre Figueirópolis e o *hub port* na BTS, com o necessário planejamento baseado no ZEE.

Aproveitando as condições naturais da BTS, sem necessidade de construir 1.600 metros de quebra-mar, com 100 metros de altura, como o que acabou de ser inaugurado no Porto Salinas Cruz, ao lado do Pacífico do Istmo. Esse eixo de desenvolvimento regional, que deverá incorporar a rede de cidades, será atendido pelo transporte intermodal rodoviário e por novas ferrovias *short line*, se necessário.

Além desse eixo de infraestrutura, deverá haver o planejamento de todas as atividades relacionadas com o desenvolvimento socioeconômico, para o qual complexos industriais seriam criados. Por sua vez, as universidades e os institutos federais deverão dar suporte a

esse desenvolvimento, que trará benéficos impactos econômicos nos Territórios de Identidade na área de influência do eixo de desenvolvimento.

Como ficaria a extensão da FIOLE até um porto peruano?

Deveria ser verificado se não é mais conveniente trazer tudo para o *hub port* na BTS e chegar ao Pacífico pelo Corredor Interoceânico mexicano. Até porque o traçado dos estudos de ferrovias interoceânicas Brasil-Peru, cogitadas atualmente, excluem a Bahia.

Por que essa proposta é estratégica? Porque é uma clara proposta de Planejamento Regional Estratégico, como opção válida num país que carece do imprescindível planejamento territorial. O economista André Lara Resende, da equipe do presidente do BNDS, Aloysio Mercadante, já afirmou que o essencial é planejamento, visto que não precisamos de recursos externos, pois o governo pode emitir moeda utilizando-se da dívida pública para esse fim.

Assim, considera-se que, uma vez iniciado o planejamento do Estado, esse processo não será concluído em curto prazo. A proposta do eixo estruturante de desenvolvimento é de fácil compreensão e visualização, ajudando a captar investimentos produtivos, nacionais, estrangeiros, públicos e privados. Além disso, oferece ao político um panorama concreto de desenvolvimento a meio prazo, redirecionando corretamente os investimentos que hoje são questionados por falta do mínimo planejamento regional.

Pelo aqui exposto, essas ideias merecem ser analisadas tecnicamente para que seja verificada a sua viabilidade. A Bahia não se habilitará para participar da Rota da Seda? Acredito que sim, com o nosso planejamento.

NOSSO PLANEJAMENTO E O CONCIDADES: AVALIAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O ConCidades representa o caminho da mudança nos processos de planejamento e pode oferecer uma alternativa para que prevaleça o direito à cidade, do qual não se deve abrir mão.

Alguém com quem concordo disse em certa ocasião: “não se deve transformar impaciência em ideologia”. O ConCidades Nacional, que sofreu com a descontinuidade promovida por governos antidemocráticos, ainda tem algumas tarefas pela frente nessa retomada de funcionamento. Aqui na Bahia, juntamente com as lideranças pelo direito à moradia, esse conselho contribuiu com o governo de transição na reestruturação do Ministério das Cidades, que hoje apresenta significativos avanços em sua estrutura e composição.

Ainda assim precisamos de iniciativas que nos permitam acessar uma base estatística *on line* atualizada, para viabilizar a nossa participação no planejamento. É preciso ter informações sobre, por exemplo:

- a) quantos ConCidades estaduais existem, quantos funcionam e quantos estão legitimados por legislação estadual;
- b) qual o número de conselhos municipais em cada estado e quantos deles funcionam;
- c) qual a proporção dos 5.563 municípios do Brasil que deveria ter planos diretores. E em quantos deles tais planos são atualizados.

O CONCIDADES BAHIA

Na Bahia, o ConCidades tem o mérito de ter se mantido em funcionamento mesmo diante de um cenário nacional desfavorável. Essa continuidade permitiu a formação dos conselheiros que hoje são quadros relevantes nessa experiência coletiva inédita, na prática do planejamento participativo e do controle social. No entanto, ainda é necessário, para poder explorar o potencial do conselho, que o governo articule a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur) com as Secretarias do Planejamento (Seplan), de Desenvolvimento Econômico (SDE) e de Infraestrutura (Seinfra), definindo, em conjunto, as metas do Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia.

Sobre as câmaras técnicas, responsáveis por gerar os conteúdos que a plenária deve aprovar, poderiam funcionar de forma virtual entre convocações presenciais, para aprofundar e agilizar o debate de conteúdo. Na estrutura atual, para ter maior autonomia e eficiência, as câmaras poderiam ter acesso direto a consultorias técnicas para trabalhar de forma mais direcionada a alguns temas, como:

- a) Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (da qual participo): precisa definir seus objetivos, adotando um enfoque territorial que interaja, de forma integrada, com a Câmara de Mobilidade.
- b) Câmara Técnica de Mobilidade: deve adotar uma visão territorial articulada com a Câmara de Planejamento e Gestão, adotando um enfoque em logística e mobilidade intermodal.
- c) Câmara Técnica de Habitação: trata de um tema que merece destaque pela sua importância histórica, com uma pauta de grande relevância social e política. Essa pauta inclui o Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), habitação rural e em áreas periféricas, com a implementação de novos modelos e tecnologias. Do ponto de vista da gestão, é necessário oferecer alternativas à MCMV, que recoloque corretamente a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) na política habitacional.

No que se refere à Câmara Técnica de Saneamento, ela tem se mostrado eficiente, dando conta de escopos definidos. É importante dizer que planejamento é um conceito subjetivo e de grande complexidade, algo que alguns políticos imediatistas se recusam em incorporar ao seu repertório. No entanto, para aqueles que acreditam no planejamento, as propostas até aqui apresentadas são de fácil visualização. Como integrante do Conselho das Cidades da Bahia, órgão colegiado responsável pelo planejamento participativo, tentei contextualizar as dificuldades que enfrentamos para a aplicação de suas diretrizes, mas, ainda assim, destaco a importância de sua existência e resiliência em diferentes conjunturas.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Ion de. *A hipótese da revolução progressiva*. Bauru: Canal 6 Editora, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=_JdmDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=ion+de+andrade&hl=pt-BR&newbks=1&newbks_redir=0&source=gb_mobile_search&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=ion%20de%20andrade&f=false. Acesso em: 14 out. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2024.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *André Roncaglia será o próximo diretor-executivo do Brasil no FMI*. Brasília, 14 ago. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2024/agosto/andre-roncaglia-sera-o-proximo-diretor-executivo-do-brasil-no-fmi. Acesso em: 17 out. 2024.
- CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE (Bahia). Fórum “A Cidade Também é Nossa” elege nova coordenação. Disponível em: <https://acidadetambemenossa.wordpress.com/>. Acesso em: 14 out. 2024.
- MARICATO, Ermínia; ANDRADE, Ion; WHITAKER, João Sette. Como a rede pública pode transformar o Brasil. *Carta Capital*, São Paulo, 21 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/como-a-rede-publica-pode-transformar-o-brasil/>. Acesso em: 14 out. 2024.
- WSCOM. *Economista Elias Jabbour irá assessorar Dilma no Banco do Brics, na China*. [S. l.], 10 jun. 2023. Disponível em: <https://wscom.com.br/economista-elias-jabbour-ira-assessorar-dilma-no-banco-do-brics>. Acesso em: 17 out. 2024.

