

Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito, Estado e Constituição

RAQUEL CERQUEIRA SANTOS

QUEM PARTICIPA?

Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador

500

Brasília

2016

RAQUEL CERQUEIRA SANTOS

QUEM PARTICIPA?

**Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de Caso do Plano Salvador
500**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como condição para obtenção, Estado e Constituição.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.

Orientador: Professor Doutor Evandro Charles Piza Duarte

Brasília
2016

RAQUEL CERQUEIRA SANTOS

QUEM PARTICIPA?:

Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador 500

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestra em Direito e aprovada, em sua versão final, pela Coordenação de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Dr.º Evandro Charles Piza Duarte

Membro: Dr.ª Ana Maria Fernandes

Membro: Dr.º José Geraldo de Souza Júnior

Suplente: Dr. Benny Schvarsberg

Brasília, ____ de _____ de 2016.

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar essa dissertação, só me resta agradecer na certeza de que não cheguei até aqui sozinha.

Agradeço primeiramente a minha família, pelo suporte necessário e por terem apostada na minha escolha pela academia.

Agradeço à UNB (Universidade do Encantamento) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito na figura dos seus professores e funcionários, que me permitiram a possibilidade incrível de experimentar novos saberes.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Evandro Piza, por ter se disposto a desbravar conjuntamente um novo tema e por seu acompanhamento e disponibilidade ímpares para o trabalho de campo.

Algumas pessoas foram indispensáveis para que esse mestrado (que veio junto com uma mudança de cidade) pudesse se concretizar. Nesse caso agradeço à Laís, Bruna, Rogério e Leo que foram um pouquinho de casa na Brasília das secas (e também na Brasília dos ipês).

À João Gabriel e Marcel por acolherem tão lindamente uma nova colega de casa.

À Renata Dutra pelos primeiros dias na nova cidade.

Também sou grata pelos ajupianos que me reafirmaram a certeza de que há luta em todo o canto: Renata Antão, Rafael Acypreste, Karoline, Ingrid, Miguel, Érika. Pessoas que renovaram a certeza de que trilhar este caminho não é solitário.

Agradeço aos amigos Lucas e Ana que, talvez sem saberem, me mantiveram na certeza de que o mestrado era uma estrada compartilhada

Um mais do que obrigada a Juliana e a Rebecca que mantiveram minha sanidade e me ajudaram mais do que é possível agradecer. Vocês foram fundamentais, desde a ajuda na coleta e análise de dados, até a transcrição de entrevistas, até as conversas de "vai da certo". Essa dissertação é em (grande) parte de vocês também.

Agradeço a Miro pela leitura tão cuidadosa do texto e pelo apoio incondicional, do início dessa história até aqui. Ainda que os caminhos não sejam os mesmos, agradeço a certeza de poder contar contigo.

Agradeço a Jorge: pela paciência, pelo apoio, por estar junto, por estar perto (e também pela transcrição das entrevistas e tantas outras coisas mais). Obrigada pelo companheirismo e pela força.

Agradeço a Flávia, pela preocupação frequente do "E aí? Como está?"

Á Ícaro, Vanessa e Bichara agradeço pelo apoio. Pela paciência com as ausê:
pela certeza de que vocês estavam torcendo por mim (sempre!)

Aos movimentos de luta por moradia, que constroem a cidade diariamente. Em especial ao MSTB- Movimento Sem-Teto da Bahia, que foi quem me introduziu nesse universo.

Ao SAJU- que é sempre muita história e muita gente- "a presença distante das estrelas

Agradeço: " porque ando e penso sempre com mais de um."

*Onde estará mesmo a verdade quando ela
se refere à cidade da Bahia?*

*Nunca se sabe bem o que é verdade e o que
é lenda nesta cidade.*

*No seu mistério lírico e na sua trágica
pobreza, a verdade e a lenda se confundem.*

(...)

*Moça, eu te mostrarei o pitoresco mas te
mostrarei também a dor. Vem e serei teu
cicerone.*

*Juntos comeremos no Mercado sobre o mar
o vatapá apimentado e a doce cocada de
rapadura. Serei teu cicerone mas não te
levarei apenas, aos bairros ricos, de casas
modernas e confortáveis, Barra, Pituba,*

Graça, Vitória, Morro do Ipiranga

*Em ônibus superlotados iremos à estrada
da Liberdade, bairro operário, onde
descobrirás a miséria oriental se repetindo
nos casebres das invasões, Massaranduba,
Correia, Cosme de Faria, Uruguai, iremos
aos cortiços infames, cruzaremos as pontes
de lama dos Alagados.*

(...)

*Porque assim é a Bahia, mistura de beleza
e sofrimento, de fartura e fome, de risos
álacres e de lágrimas doloridas*

(...)

*(Jorge Amado, Guia de Ruas e Mistérios da
Cidade da Bahia)*

RESUMO

Esta dissertação trata da participação popular no processo de planejamento urbano e elaboração de normas urbanísticas. Entendendo os canais participativos previstos institucionalmente como espaços possíveis de exercício da democracia, alargamento da cidadania e construção de direitos como o Direito à Cidade. Além disso, compreendendo que a prática participativa pode ter um papel pedagógico e de incluir novos sujeitos na discussão democrática. Como estudo de caso, é analisada a experiência da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, que estava inserida em um processo de desenvolvimento de um plano estratégico para a cidade o Plano Salvador 500. Para tanto, foram analisados os espaços participativos propostos durante o Plano Salvador 500 (Oficinas de Bairro, fóruns setoriais e audiências públicas), no intuito de determinar as condições da participação popular nestes espaços e levantar quem de fato conseguiu efetivar o direito à participação nestes canais. A pesquisa empregou diversos procedimentos metodológicos, privilegiando a análise qualitativa, através de observação dos espaços, análise de documentos e entrevistas com os sujeitos envolvidos. A experiência de Salvador mostrou-se rica para análise pois permitiu levantar os limites e contradições de um espaço participativo proposta institucionalmente.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Participação Popular; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador; Democracia Participativa; Direito à Cidade.

ABSTRACT

This thesis deals with the popular participation in the urban planning process and elaboration of urban planning norms. Understanding participatory channels provided institutionally as possible spaces for the exercise of democracy, extension of citizenship and building rights as the Right to the City. Furthermore, understanding that participatory practice can have an educational role and to include new subjects in democratic discussion. As a case study is analyzed the experience of the elaboration of the Development Master Plan of Urban of Salvador, which was inserted into a process of developing a strategic plan for the city: the Plan Salvador 500. To this end, were analyzed participatory spaces proposed during the Plan Salvador 500 (neighborhood workshops, forums and public hearings) in order to determine the conditions of popular participation in these spaces and up who actually managed to carry the right to participate in these channels. The research employed various methodological procedures, focusing on qualitative analysis through observation of spaces, document analysis and interviews with those involved. The Salvador's experience proved rich for analysis as possible to lift the limits and contradictions of a participatory space proposal institutionally.

Keywords: Urban Planning; Popular Participation; Urban Development Master Plan of Salvador; Participative Democracy; Right to the City.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01: O Modelo radial concêntrico	148
Imagem02: Enquanto isso, na Vila Liberdade, próximo da Arena do Grêmio...	50
Imagem 03: Público da segunda audiência Pública	101
Imagem 04: Localização das Audiências Públicas do Plano Salvador 500	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado	55
Tabela 02: Ocorrências de audiências públicas nos programas do governo federal	57
Tabela 03: Síntese das audiências públicas por temática abordada	162
Tabela 04: Síntese das Audiências Públicas do Plano Salvador 500.	163

LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Evolução Urbana da Cidade do Salvador	28
Mapa 02: Classe de renda dos responsáveis pelos domicílios nas macroáreas residenciais- 2000	149
Mapa 03: Expansão da ocupação de Salvador, por década e por zona	150
Mapa 04: Áreas de Preservação Ambiental- PLANDURB	151
Mapa 05: Transporte e Sistema Viário Básico - PLANDURB	152
Mapa 06: Distribuição residencial dos negros Salvador 2000	153
Mapa 07: Distribuição residencial dos brancos Salvador 2000	153
Mapa 08: Localização das áreas ocupadas por invasão 1940-1991	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Crescimento Populacional Mundial	
Gráfico 02: Temas das Contribuições- Seção "Contribua" do Site do Plano Salvador 500.	
Gráfico 03: Temas das Contribuições -Audiências Pública.	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAB	Centro Administrativo da Bahia
CAU/BA	Conselho de Arquitetura e Urbanismo Seção Bahia
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIA	Centro Industrial de Aratu
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
CPUCS	Comissão do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador
EUST	Estudo de Uso do Solo e Transportes
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMLF	Fundação Mario Leal Ferreira
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IDH	Índice de Desenvolvimento Urbano
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
ONG	Organização Não Governamental
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador
PL	Projeto de Lei
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SIM	Sistema de Informação Municipal
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado da Bahia.
SUCOM	Secretaria Municipal de Urbanismo
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
ZEI	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - Preparando o terreno: <i>porque</i> falar de cidade e de <i>que</i> cidade falar?	12
1 URBANIZAÇÃO E DINÂMICA URBANA.....	16
1.1 GLOBALIZAÇÃO, CIDADES GLOBAIS E NEOLIBERALISMO.....	19
1.2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CIDADES BRASILEIRAS.....	25
1.3 QUE CIDADE É ESSA?.....	25
1.3.1 Construção histórica da cidade de(o) Salvador.....	25
1.3.2 As Experiências de Planejamento Urbano Estatal: O EPUCS (1943/1948) e o PLANDURB (1976/1978).....	32
1.3.3 Salvador hoje.....	37
2 A CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	42
2.1 A CIDADE ENQUANTO PALCO NAS LUTAS POLÍTICAS.....	42
2.2 INTERVENÇÕES POPULARES NO ESPAÇO URBANO: SALVADOR CIDADE DAS OCUPAÇÕES.....	44
2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS.....	50
2.3.1 Arquitetura da participação no Brasil.....	50
2.3.2 Participação popular e Direito à Cidade: da Constituinte ao Estatuto da Cidade	58
2.3.3 Estatuto da Cidade e a incorporação dos princípios da Reforma Urbana	61
2.3.4 Conquistas normativas no plano institucional e algumas contradições	63
2.3.5 Participação em Salvador.....	66
2.4 PARTICIPAÇÃO X "PARTICIPATIVISMO".....	68
3 ESTUDO DE CASO DO PLANO SALVADOR 500: ENCENANDO A PARTICIPAÇÃO -CENÁRIOS E ROTINAS.....	76
3.1 QUAL O CENÁRIO? APRESENTAÇÃO DO PLANO: O "RESGATE" DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	76
3.2 ROTINAS PARTICIPATIVAS.....	82
3.2.1 Fases Previstas.....	82
3.2.2 Tipos de espaços propostos.....	83
3.2.2.1 Oficinas de Bairro: Primeiro Ciclo.....	83
3.2.2.2 Oficinas de Bairro: Segundo Ciclo.....	86
3.2.2.3 Fóruns Setoriais e Temáticos.....	94
3.2.2.4 Audiências Públicas.....	96
3.2.2.5 Espaços previstos e não realizados.....	104
4 ESTUDO DE CASO DO PLANO SALVADOR 500: ENCENANDO A PARTICIPAÇÃO -ATORES E DISCURSOS.....	105
4.1 SUJEITOS ENVOLVIDOS.....	105
4.2 ALGUNS OUTROS DADOS.....	119
4.3 NARRATIVAS.....	124
CONCLUSÃO ECRÍTICAS GERAIS SOBRE PROCESSO	134
REFERÊNCIAS.....	139
ANEXOS.....	148

INTRODUÇÃO

Preparando o terreno: *porque* falar de cidade e de *que* cidade falar?

A cidade é uma invenção eminentemente humana, das antigas invenções humanas. Esta forma de organização da vida em sociedade que pressupõe a sedentarização e está baseada numa aglomeração de homens e mulheres, bens e serviços, circulação econômica e expressões culturais, data de milhares de anos atrás.

Por concentrar mulheres e homens, a cidade sempre foi palco da política. Nas cidades, circulam pensamentos e ideias, discute-se a coletividade. Nas cidades, o ser humano é capaz de *criar* o espaço, e ao criar o espaço passa a ser condicionado por ele. Esse espaço criado, verdadeira invenção humana, é o palco de disputas cotidianas; disputas que vão dos centímetros a mais na calçada que avançam na via pública, a ocupação por centenas de famílias de um terreno abandonado.

Entende-se, portanto, que o *espaço* é um dos condicionantes das construções materiais e políticas de uma sociedade, que ele interfere na organização social, reforçando ou atenuando processos de segregação e exclusão e que as práticas cotidianas dos indivíduos sobre o território podem reafirmar ou contradizer (estabelecendo fissuras) tais processos.

Marcelo Lopes de Souza, por exemplo, compreende a cidade como um espaço fundamental, onde se dão as reinvenções das utopias. Um espaço político-pedagógico, onde se pode reaprender e reinventar a democracia (SOUZA, 2006) e esta é uma ideia germinada já no clássico livro *Direito à Cidade*, de Henri Lefebvre (2001). O próprio Lefebvre em outro dos seus textos, *A Revolução Urbana* (1999), vislumbra a possibilidade da existência de espaços heterotópicos na vida das cidades, que romperiam com a isotopia do capitalismo. Esses espaços seriam as práxis cotidianas, sentimentos e sensações vivenciadas por cada um dos seus cidadãos. Ideia semelhante está contida no pensamento de Marcelo Lopes de Souza, já que para esse autor a vivência urbana possibilita a gestação de práticas diferenciadas, experiências de autonomia em um mundo heterônomo, capazes de gerar um novo futuro possível, ressaltando a importância do espaço enquanto "possibilidade de abrigar alteridades que coexistem ao mesmo tempo". (SOUZA, 2006, p. 81).

Tem-se em comum entre estes autores uma leitura da cidade enquanto um espaço revolucionário. Sementeira de novas experiências capazes de gerar um novo mundo: mais autônomo, mais livre, menos desigual e que supere a sociabilidade

capitalista. É dentro desta perspectiva que o presente trabalho se desenvolveu. Ao reconhecer as limitações que o espaço urbano impõe às relações humanas, ele parte do pressuposto que é também neste ambiente que o ser humano tem que reinventar cotidianamente o seu modo de se relacionar com o mundo e com os seus iguais.

O trabalho, portanto, se debruça sobre e se propõe a analisar uma das experiências possíveis de construção do Direito à Cidade: a experiência institucional. Além disso, tenta analisar o papel da política na construção das normatividades que condicionam o nosso viver nas cidades. Neste ponto, retomam-se as palavras de Harvey que bem delimita:

Faço essas observações porque se, como aconteceu na última década, a ideia do Direito à Cidade passou por certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefebvre que nos devemos voltar em busca de uma explicação (por mais importante que esse legado possa ser). O que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante. (...) (2014, p.13)

Para tanto, foi escolhida a experiência recente de Salvador que passa pelo processo de elaboração do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Salvador é a terceira capital do país em termos de população, e a mais antiga capital brasileira, tendo se constituído como cidade ainda na época colonial. É uma cidade que conta com certo histórico em relação aos processos de planejamento urbano e formulação de legislações urbanísticas.

Recentemente, ela se insere numa rediscussão acerca do seu Plano Diretor que vem no bojo de um planejamento estratégico para a cidade através de um plano intitulado Plano Salvador 500. O desenrolar do plano estratégico e a revisão do PDDU se articulam umbilicalmente, propondo uma série de canais participativos de interação com a sociedade civil.

O objeto dessa pesquisa, portanto, se volta para a análise dos espaços participativos propostos no arcabouço do Plano Salvador 500 e que serviram de subsídio para a formulação do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade de Salvador. Seu objetivo foi delinear como a participação popular foi desenhada nesses espaços, quem e como se participou de tal processo.

A estrutura da dissertação pode ser desenhada em linhas gerais da seguinte forma:

O primeiro capítulo pretende trazer um panorama geral da dinâmica urbana, articulando os dados disponíveis sobre a realidade das cidades hoje, seja numa análise

mundial, seja trazendo o panorama brasileiro. Nesse capítulo, também se discorre sobre os processos de urbanização das cidades brasileiras, apontando alguns elementos que permanecem estruturantes até os dias atuais, introduzindo de forma geral o contexto de construção histórica da cidade de Salvador e os delineamentos sobre a sua atualidade.

Estruturado o cenário, os próximos dois capítulos pretendem se debruçar sobre os atores da dinâmica urbana. Pretendemos explorar mais a fundo os processos de construção do urbano, as dinâmicas de participação institucionalizadas e as práticas externas a essa dinâmica que também constroem a cidade real.

O segundo capítulo é dedicado a temática da participação na cidade e encontra-se estruturado da seguinte forma: inicialmente, reconhecendo que o processo de construção urbana se dá para além dos canais normativos, levantou-se experiências de interferência no mundo urbano paralelas ou conflitantes às experiências institucionais. Para isso, fez-se um resgate pontual de intervenções importantes dos movimentos sociais na construção da agenda pública da cidade de Salvador.

Também neste capítulo, as discussões acerca da participação popular são introduzidas enquanto elemento normativo, vinculado ao processo constituinte de 1988 e às pautas dos movimentos de Reforma Urbana da época. Discute-se também como o arcabouço normativo tem vislumbrado o lugar da participação cidadã nos processos institucionais, seja de formulação legislativa, seja de formulação/implementação de política pública, e realiza-se um desenho panorâmico sobre a arquitetura da participação institucional no Brasil hoje.

As referências teóricas deste capítulo deverão dar conta de analisar as contradições e convergências entre as previsões institucionais da participação popular e as ações engendradas autonomamente pelos movimentos urbanos. Para tanto, foi utilizado precipuamente as discussões acerca do repertório de interações dos movimentos sociais urbanos.

O terceiro capítulo trará os dados do estudo empírico realizado: um processo de observação da dinâmica de participação popular durante a elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor de Salvador. Além dos relatórios produzidos institucionalmente, se somará na análise a descrição de *casos tipo*, dos momentos participativos. Os *casos tipo* serão narrativas generalizantes dos momentos participativos previstos pela prefeitura como integrantes do Plano de Mobilização Popular (Oficinas de Bairro, fóruns temáticos e audiências públicas). Eles serão construídos através das sínteses entre as observações realizadas pela pesquisadora em cada um desses momentos e a análise dos

documentos oficiais. Também está prevista a análise das entrevistas realizadas com os sujeitos envolvidos no processo participativo.

Sendo assim a metodologia de análise se estrutura sob as seguintes bases:

1) Análise do material produzido pela institucionalidade: documentos que estruturaram a proposta do Plano Salvador 500 (Termo de Referência, Plano de Mobilização, Relatórios dos Ciclos de Oficinas) e registros oficiais dos espaços participativos (registros em vídeo, atas e relatórios das Audiências Públicas); 2) Confecção e análise de relatórios de observação dos espaços participativos (em especial, daqueles que não possuíram registros integrais por parte da equipe de coordenação do plano: Oficinas de Bairro e fóruns temáticos), inclusive com produção de material em áudio; 3) Entrevistas com os atores envolvidos no processo: notadamente o Ministério Público, a Secretaria Municipal de Urbanismo e os cidadãos participantes das audiências públicas.

Relatórios e documentos sobre o processo participativo produzidos por outras fontes que não o executivo municipal (em especial, o Ministério Público e o grupo Participa Salvador) também serviram de base para as análises aqui desenvolvidas. No entanto, no que se refere a tais documentos, não houve o compromisso de incorporá-los exaustivamente, tornando-se apenas fontes subsidiárias. Cabe ainda ressaltar que documentos referentes ao conteúdo propriamente dito da legislação urbana e que não se referiam diretamente ao processo participativo também foram utilizados apenas de forma subsidiária, é o caso dos Estudos Técnicos e da Minuta e Projeto de Lei do PDDU.

Por fim, na última seção dessa dissertação, denominada *Narrativas*, se desenvolverá uma exposição de situações emblemáticas colhidas principalmente a partir da observação dos espaços participativos e de entrevistas realizadas com seus participantes. Como descrito na introdução esta seção do texto, é um licença para a exposição de impressões subjetivas e de situações vivenciadas no desenrolar do trabalho de campo.

O intuito desta pesquisa é o a realização de um trabalho descritivo, que possa apontar algumas tensões acerca da teoria participativa e da prática institucional de formulação legislativa da política urbana. Ela foi pensada muito mais como o esforço de síntese de um processo do que propriamente como um espaço de proposição de soluções. A expectativa é de que ela seja mais uma contribuição para o debate do tema da participação ao trazer a tona uma experiência concreta.

1 URBANIZAÇÃO E DINÂMICA URBANA

A necessidade de discussão do mundo urbano tem um apelo concreto importante: hoje, no mundo, somos maioria vivendo em cidades. Deixamos para trás enquanto população demográfica o mundo rural (DAVIS, 2013). Na população latino-americana, de acordo com levantamento recente da ONU- Habitat, a quantidade de homens e mulheres vivendo em cidades corresponde a mais de 80% da população total. No Brasil, essa estimativa chega a 84% segundo levantamento do IBGE em 2010.

A urbanização em escala mundial é um processo recente que se deu de forma extremamente rápida em termos históricos e que hoje atinge números surpreendentes. O mundo pós-Segunda Guerra Mundial se tornou um mundo urbano que abriga hoje cerca de 3,2 bilhões de pessoas. Conforme dados das Organização das Nações Unidas (ONU), a população urbana mundial saltou de cerca de meio bilhão de pessoas na década de 1950 para os 3,2 bilhões citados acima. Um crescimento de mais de 2,5 bilhões de pessoas em apenas cinco décadas (Ver ANEXO A- Gráfico 01).

Salta aos olhos que grande parte desse crescimento urbano se deve às altas taxas de urbanização dos chamados países menos desenvolvidos, ou ainda dos países "emergentes", ou do "cone sul". Um exemplo típico deste processo é o Brasil, que atingiu uma taxa de urbanização impressionante, saindo de 31,4% da população brasileira vivendo em cidades na década de 1940 para 82,8% em 2005¹. Isto corresponde a um crescimento de quase 50% em cerca de 60 anos.

As causas para esse processo acelerado e, em muitos casos, desordenado de urbanização, com certeza são múltiplas e ainda em grande parte inexploradas. Podemos apontar certamente o processo de industrialização do campo, que permitiu mão-de-obra excedente deslocada para os grandes centros urbanos. Mas é possível também perceber uma urbanização do campo, ou seja, uma hegemonização da lógica urbana em regiões até então tipicamente rurais com a consequente proliferação de cidades médias e de territórios periurbanos/ruro-urbanos. Ou seja, não só a humanidade passou a viver em cidades maiores e mais populosas como se proliferou o número de centros urbanos.

Mike Davis, em seu livro *Planeta Favela*, aponta o papel histórico das grandes potências econômicas sobre a países subdesenvolvidos, seja no período colonial, no período imperialista, ou na geopolítica mais recente da bipolaridade da Guerra Fria. Ele chama atenção, por exemplo, para como o jugo autoritário dos países

¹ Relatório ONU- Habitat Brasil. "Habitar Brasil BID/IDB", Ministério das Cidades.

européus interferiu no processo de urbanização dos países que eram suas colônias/áreas de influência. Em muitos casos, as metrópoles estabeleciam políticas de Estado para conter o crescimento urbano nos países sobre sua influência, inclusive instituindo sistemas de controle da migração interna. São emblemáticos desta situação o papel exercido pelo colonialismo europeu e pelo stalinismo asiático (DAVIS, 2013).

O fim deste modelo econômico estruturado sobre relações coloniais/imperialistas e, posteriormente a queda da União Soviética como potência global também, podem ser contabilizado como um fator que contribuiu para o crescimento do êxodo campesino em direção as emergentes megacidades do terceiro mundo, uma vez que desestruturam as políticas nacionais que visavam dificultar o fluxo populacional do campo para a cidade.

Na América Latina, estas políticas anti-imigração foram bastante comuns, ainda que de forma menos sistemática, no período pós-Segunda Guerra Mundial e durante as ditaduras militares que assolaram o continente nas décadas entre 1960 e 1990. Os governos nacionais passaram a adotar políticas de eliminação dos assentamentos informais urbanos, na grande maioria das vezes através de grandes despejos. Mike Davis assevera:

Em resposta ao florescimento das favelas, as autoridades de vários países, com o apoio forte das classes médias urbanas, realizaram ataques maciços ao assentamento informal. Já que muitos dos novos imigrantes urbanos eram indígenas ou descendentes de escravos, era comum haver uma dimensão racial nessa "guerra à ocupação ilegal". (2013, p. 63)

O autor também chama atenção para um processo mais global de estímulo à urbanização através da ação de forças mundiais de desruralização somadas às políticas nacionais de descampesinação. Em resposta ao questionamento sobre como cidades do terceiro mundo, que tinha presenciado o encolhimento da sua economia na década de 1980, eram capazes de manter níveis elevados de crescimento populacional, o autor afirma:

Parte do segredo, claro, reside no fato de que as políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial continuaram a gerar o êxodo da mão de obra rural excedente para as favelas urbanas, ainda que as cidades deixassem de ser máquinas de emprego. (DAVIS, 2013, p. 25)

E continua: "As cidades apesar do crescimento econômico estagnado ou negativo e sem o necessário investimento em nova infraestrutura, instalações educacionais e sistemas de saúde pública, simplesmente colheram o produto da crise agrária mundial." (DAVIS, 2013, p. 26)

De fato, o que presenciamos durante o século XX, foi a desconstrução do mito que unia o conceito de urbanização ao de industrialização. Diferente do que o imaginário global fazia crer, o crescimento das cidades do terceiro mundo neste período não esteve necessariamente atrelado a um processo de forte industrialização das mesmas. Daí que a ideia de que as cidades do Terceiro Mundo repetiriam a sina das cidades industriais inglesas do século XIX, apenas com algumas décadas de atraso, veio abaixo.

Como exposto no trecho transcrito acima, o *boom* populacional das cidades no terceiro mundo através da migração da população até então residente no campo não esteve atrelado necessariamente a um aumento na oferta de postos de trabalho, e nem mesmo a um processo sistemático de melhora da qualidade de vida que possibilitasse o acesso a direitos e serviços por parte desta população. Expulsos pela crise agrária estas pessoas chegam às cidades para integrarem os bolsões de miséria urbana. Se somam a massa de desempregados, dos subempregados e dos que não possuem ocupação fixa e vivem de trabalhos informais.

Favelas, *slums*, *guetos*, *chawls*, *callejones* são os nomes que o local dos pobres urbanos recebe ao redor do globo. Caracterizados por uma alta densidade demográfica, construções precárias, acesso intermitente ou inexistente a serviços essenciais, como saneamento básico, água, esgotamento e iluminação pública, e pela insegurança na posse; as favelas² do terceiro mundo abrigam 78,2% da população urbana de seus países, o que corresponde a pelo menos um terço da população urbana global. (DAVIS, 2013, p. 34)

As disparidades econômicas se refletem no desenho territorial das cidades. Este agravamento da pobreza urbana vem acompanhado com um aumento da desigualdade e da segregação socioespacial³. Um exemplo típico deste processo é a

² Existem definições diversas para os conglomerados urbanos que chamamos de favela. A definição adotada pela ONU se restringe as características físicas e legais do assentamento, não levando em consideração as "dimensões sociais".

³ Chama a atenção a densidade demográfica elevada das favelas do mundo menos desenvolvido. Em algumas cidades a densidade demográfica destas regiões equivalem ao de gado confinado para abate.

suburbanização da riqueza nos países desenvolvidos, ou ainda a figura dos condomínios fechados nos países pobres e menos desenvolvidos.

Um caso emblemático é a suburbanização ocorrida nos Estados Unidos do pós-Segunda Guerra Mundial. No seio da ideologia do Well Fare State (Estado de Bem-Estar Social), e com estímulo de ações estatais, como a construção de grandes rodovias e vias de acesso, a classe média norte-americana começa a se mudar para bairros mais afastados dos antigos centros das cidades, enquanto estes últimos passam por um processo de deteriorização e guetificação, ficando restritos aos grupos racializados de negros e negras ou de imigrantes.

Surgem também a partir da década de 1980, em especial nos países mais pobres, a figura dos condomínios fechados: bairros inteiros construídos artificialmente. Murados e com sistemas de vigilância e segurança privada próprios oferecem aos seus moradores um simulacro de cidade, com áreas verdes, praças e, muitas vezes, serviços como escolas, shopping centers, salas de cinema⁴.

Sob o fantasma do aumento da violência, as classes médias e altas se isolam da vida urbana, seja em bairros afastados seja em condomínios murados, ambos acessíveis apenas aos que são capazes de pagar. É nesse sentido que Marcelo Lopes de Souza recorre a alegoria do medo e da prisão para colocar que as cidades se tornaram "sociopolítico-espacialmente fragmentadas" (2006, p.19), divididas entre os bolsões de miséria e as redomas de luxo.

1.1 GLOBALIZAÇÃO, CIDADES GLOBAIS E NEOLIBERALISMO

Essa urbanização segregadora, ocorrida principalmente nos países em desenvolvimento, incorpora nas últimas décadas do século XX alguns elementos discursivos novos. *Globalização, Cidades Globais, Cidades Mundiais*, passam a figurar como termos frequentes nas agendas do poder público e da iniciativa privada das grandes metrópoles, seja dos países desenvolvidos, seja dos países menos desenvolvidos. Neste mesmo período, explode a onda de *planejamentos estratégicos*, adotados pelas cidades de médio e grande porte e propondo mudanças radicais na infraestrutura urbana e até mesmo na gestão político-administrativa dos municípios.

⁴ Um exemplo emblemático é o caso dos empreendimentos sobre o nome de Alphaville. O primeiro deles, instalado em São Paulo, mereceu um estudo aprofundado realizado por Maria Pires Caldeira em seu livro *Cidade de Muros*.

Estas duas categorias (*cidade global e planejamento estratégico*) são cunhadas como mecanismos de reação das cidades ao redor do mundo à crise econômica da década de 1970. Elas se articulam e estão ligadas a emergência das cidades enquanto, elas próprias, atores políticos e econômicos em escala mundial. Ou seja, se fortalecem as relações entre municípios ou governos locais e empresas multinacionais e de outros países; ou ainda, entre diversos governos locais de regiões diferentes, diminuindo, dessa forma, a necessidade de intermediação do governos centrais e dos Estados Nacionais.

Esta nova configuração das cidades, para Castells e Borja, é originária da necessidade de superação de uma crise global, na qual os governos locais, geralmente alicerçados por lideranças carismáticas, estabelecem projetos (os planos estratégicos) de reestruturação da infraestrutura urbana, econômica e administrativa⁵ (CASTELLS;BORJA, 1996)⁶.

Claramente fundada num contexto de globalização autoritária (ou globalitarismo nas palavras de Milton Santos⁷ (2000); e de disseminação do modelo econômico neoliberal, a ascensão das cidades, enquanto atores econômicos e políticos independentes no mundo global, esteve intimamente relacionado a necessidade de expansão do mercado capitalista e da pretensão de desmonte do Estado de bem-estar social⁸.

Essa proposta que passa a associar as cidades a lógicas empresariais, mesmo se tornando uma empresa ou um "valor de marca" a ser vendido,coaduna claramente com o processo de desregulação estatal promovido no contexto neoliberal dos anos 1980 e 1990. É dessa forma que termos como "flexibilidade das estruturas produtivas" e "boa relação qualidade-custo dos recursos humanos", presente nas agendas das administrações municipais são utilizados como eufemismos para encobrir, por

⁵Castells e Borja explicitam: "Tradicionalmente, as relações exteriores são competência exclusiva do governo nacional. Contudo, as cidades necessitam hoje promover-se internacionalmente, tendendo a integrar-se em sistemas ou eixos transnacionais, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais.(CASTELLS; BORJA, 1996, p.165).

⁶ Esta nova organização, segundo estes autores, se baseia em alguns elementos fundamentais. Um deles seria a necessidade da promoção de um consenso, um pacto entre os cidadãos para a melhoria do bem comum; do estabelecimento de uma "vontade conjunta "e de um "consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural." (CASTELLS, p. 156).

⁷ Sobre a ideia de *Globalitarismos* conferir "Por uma outra globalização" de Milton Santos (p.26-27).

⁸ Esta é uma referência ao países capitalistas desenvolvidos que chegaram a vivenciar de fato o Well-Fare State. Na América Latina, a cartilha neoliberal substitui os governos desenvolvimentistas autoritários dos regimes militares aqui vigentes.

exemplo, a flexibilização de normas trabalhistas e o custo barato da mão-de-obra nas cidades do terceiro mundo (CASTELLS; BORJA, 1996, p.156).

No mesmo sentido, turismo e cultura passam a ser produtos para venda exterior; e os serviços oferecidos passam a obedecer padrões internacionais. Intervenções urbanas são promovidas no intuito de modernização da cidade, quase todas elas com padrões arquitetônicos similares, de forma a *apagar* ou *suavizar* os aspectos típicos locais. É assim que as cidades globais são tão semelhantes esteticamente entre si, os centros comerciais de cidades tão díspares, como São Paulo, Nova York ou Tóquio, possuem as mesmas avenidas largas e os mesmos arranha-céus envidraçados.

Nesta conjuntura global, o Estado e as administrações locais ganham novas atribuições. Castels e Borja chamam atenção para o papel *promotor* que passa a ter o governo local:

a) O governo local deve **promover a cidade para o exterior**, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a **atração de investidores, visitantes e usuários solventes** à cidade e que facilitem suas "exportações" (de bens e serviços, de seus profissionais etc.). Esta oferta não tem por que ser financiada, executada ou gerida em sua totalidade pelo governo local. O papel de promotor é, precisamente, o de criar as condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados (via planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas etc.) (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160) (grifos nossos).

Décadas depois, algumas experiências neste sentido se demonstraram desastrosas, pouco eficazes e alvo de inúmeras críticas. Um caso exemplificativo é a Barcelona de Maragal, sede dos Jogos Olímpicos⁹ em 1992, hoje modelo de intervenções urbanísticas segregadoras ou de pouca ou nenhuma utilidade para os cidadãos depois de encerrado o evento.

O que o ideário das *Cidades Globais* representa no final do século XX, portanto, é o reflexo do modelo neoliberal globalizado no território urbano. Sob esse guarda-chuva se articularam as premissas de privatização da administração pública, flexibilização de normas regulatórias (trabalhistas, urbanísticas e ambientais) e

⁹ Eventos de amplitude mundial, notadamente os eventos esportivos como as Olimpíadas, têm servido de mote para uma série de intervenções urbanas de reestruturação e requalificação das cidades que o sediam. Não poucas vezes, o valor dos investimentos e sua destinação foram questionados pelos habitantes da cidade; seja porque se tratavam de valores exorbitantes, seja porque se destinavam a melhorias transitórias ou intervenções voltadas apenas para atender os visitantes do evento. Isto sem levar em consideração os inúmeros casos de despejos forçados.

desmonte/fragilização do papel do estado. Ao tornar cidades empresas, também se reconfigura as relações entre espaço público e privado e as noções de política e cidadania (esta última passa a ser atrelada fortemente à capacidade de consumo individual).

Este conjunto de ideias também chega às cidades brasileiras, principalmente às grandes metrópoles, ou aquelas cidades com a chamada "vocação turística", como vem a ser o caso de Salvador, focado nesse trabalho. Não   toa, na primeira década do século XXI, ainda vemos a aplica o de tais políticas no Brasil, como   o caso emblemático do Rio de Janeiro, cidade sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014, e Cidade Olímpica em 2016.

Sobre especificamente   urbaniza o brasileira, discorreremos no t pico seguinte.

1.2 ALGUMAS CONSIDERA OES SOBRE AS CIDADES BRASILEIRAS

A urbaniza o brasileira, em grande medida, segue a trilha dos outros países latino-americanos e reflete em grande parte o processo de urbaniza o mundial descrito acima. Tendo sido impulsionada a partir do período Republicano, as cidades brasileiras apresentaram uma alta taxa de crescimento populacional durante o século XX, como já demonstrado.

O primeiro surto de urbaniza o, ainda no início do século XX, segue em grande parte o corolário do pensamento positivista de "ordem e progresso". O campo no ideário das elites nacionais passa a ser considerado símbolo do atraso nacional, da submissão do país às elites externas. Neste contexto, a cidade emerge como um contraponto, o lugar da prosperidade, da modernidade, da supera o do atraso.

  sobre essas bases que se propagam no país iniciativas de urbaniza o "modernizadora". Em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belém, Porto Alegre e Salvador, interven es urbanas profundas são realizadas. Tais interven es, inspiradas na arquitetura de Haussman, propunham a abertura de novas vias e o alargamento das antigas, além de possuirem uma perspectiva medicalizante e higienista sobre a pobreza¹⁰. Todas elas propunham, por exemplo, a erradica o dos cortiços que era a

¹⁰ Um exemplo histórico importante de rea o as essas interven es foi a Revolta da Vacina, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 1904.

habitação de grande parte da população pobre e negra dessas cidades (GORDILHO, 2008; MARICATO, 1995; SAMPAIO, 1999).

Também no período republicano surgem as primeiras normativas sobre a ocupação do solo urbano, as Posturas Municipais. As Posturas estabeleciam regras relacionadas a temas desde o arruamento e dimensões das casas, até o controle da circulação de pessoas e de atividades. Desde então, se estabelece uma lógica que vai marcar os processos de urbanização no Brasil e que perdura até hoje: a desconexão entre a realidade urbana e as leis/normas que tentam regulá-la. Constituindo dualidades que permanecem até hoje, como a dualidade do "legal-ilegal" e do "formal-informal".

Ângela Gordilho explicita:

Verifica-se, portanto, que o estabelecimento da legislação, desde os seus primórdios, em nome da questão higiênica, não necessariamente implicou a garantia de melhores condições de habitabilidade nas cidades. Por um lado, as normas seletivas para tipos de habitação em determinadas áreas urbanas contribuíram para intensificar o processo de segregação espacial da população pobre, empurrada para a periferia desde então. Por outro, ampliaram as possibilidades de lucros imobiliários, ao fortalecer a segmentação da cidade por grupos de renda e, conseqüentemente, diferenciar o espaço construído. Considere-se, ainda, que há uma certa omissão do poder público em relação à forma de ocupação dos bairros pobres, deixando-os crescerem à revelia. Essas questões, certamente, comprometem não só a eficácia do aparato legislativo urbanístico, como suas próprias definições. (GORDILHO, 2008, p.61).

Ressalta-se também que é neste período que a terra urbana começa a integrar um sistema capitalista de formação do chamado mercado imobiliário¹¹. Vale lembrar que até a edição da Lei de Terras em 1850 a propriedade da terra no Brasil seguia uma organização semifeudal, típica das colônias, onde era possível adquirir a propriedade da terra através da posse ou de concessões. A Lei de Terras estabelece a necessidade da compra e venda para a aquisição da propriedade. Formalmente, portanto, a terra passa a ser uma mercadoria no Brasil.

Por não se tratar de um resgate histórico, nos damos a possibilidade de fazer um salto no tempo para traçar as características da urbanização brasileira hoje. Ressaltamos, no entanto, que o período que se segue entre o início da República, a implantação da ditadura militar e a abertura política em 1980, apesar de longo e com conjunturas políticas diversas, possui em comum a manutenção da alta taxa de

¹¹ Ermínia Maricato afirma: "O aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial." (MARICATO, 1995, p.18)

crescimento da população urbana, decorrente em sua grande maioria da migração da população do campo para a cidade.

Apesar da diversidade na caracterização das cidades, no Brasil são classificadas enquanto cidade a sede administrativa dos municípios, de forma que o país tem um total de 5.570 municípios, com a diversidade de dinâmicas urbanas que compreendem locais como Santa Cruz de Minas ou como São Paulo, podemos levantar algumas características comuns a urbanização brasileira.

Seriam elas: a) A formação das cidades inicialmente como centros administrativos, e não necessariamente como centros produtivos; b) Uma formação tardia de um mercado imobiliário de cunho capitalista (fato que só vem ocorrer entre o final do século XIX e início do século XX); c) uma legislação urbana em descompasso com a realidade da cidade¹²; d) um processo de crescimento populacional, a partir da migração vinda do campo, que não estava necessariamente vinculada a um aumento da oferta de empregos ou da qualidade de vida nos centros urbanos e por fim; e) a agudização da pobreza e da violência urbana relacionadas a um processo de segregação espacial.

Resta apontar que nas últimas décadas tem-se percebido uma tendência de desaceleração do crescimento populacional das grandes metrópoles, notadamente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Os dados demográficos apontam hoje para um crescimento das cidades médias e cidades grandes, com um decréscimo na taxa de crescimento das grandes metrópoles (mais de 1 milhão de habitantes). Não à toa, as cidades com uma população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes já abrigam 33,6% da população brasileira.

No próximo tópico, pretendemos aprofundar uma análise sobre as características urbanas de Salvador. Sua construção histórica e sua constituição atual, em que pontos existem convergências e divergências com os processos desenvolvidos nacionalmente e globalmente.

¹² A legislação urbanística inicialmente representada pelos Códigos de Posturas surgem simultaneamente com a afirmação de um mercado imobiliário. É interessante perceber as relações entre a normatização e o direito e o avanço da lógica capitalista no meio urbano. Desde então e até os dias de hoje são apontados o abismo entre a normatividade, especialmente a legislação urbanística e os problemas concretos da vida urbana. Seja por que a legislação não consegue acompanhar a rapidez da dinâmica urbana, seja porque ela não consegue atingir as causas concretas dos problemas centrais seja, por fim ,porque muitas vezes ele procura atender interesses específicos de determinados grupos sociais. Sobre o tema ver Maricato (1995).

1.3 QUE CIDADE É ESSA?

1.3.1 Construção histórica da cidade de(o) Salvador

O território que hoje constitui Salvador era ocupado pelos índios tupinambás, antes da chegada dos colonizadores portugueses. Recebe inicialmente o nome português de São Salvador da Bahia de Todos os Santos, tendo sido fundada por Tomé de Souza, em 1549, apesar de que a presença de colonizadores europeus neste território já datar do início do século de 1500.

Erguida numa falha geológica, a cidade possui uma característica geográfica bem específica e peculiar. Com intensos declives e localizada em uma baía, foi desenhada com um porto na parte baixa junto ao mar, a ser vigiado pela fortaleza situada no alto da escarpa. A cidade nasce, portanto, com os dois andares, que nos séculos seguintes passariam a representar as suas desigualdades sociais: a Cidade Alta e a Cidade Baixa.

Como primeira cidade do Brasil e como típica edificação do período colonial, Salvador se estrutura originalmente como uma cidade/fortaleza. Organizada dentro de muros, foi projetada para cumprir os objetivos principais de uma cidade colonial: servir como proteção contra investidas de agentes externos (e entende-se como agentes externos não só outras nações europeias, como também a população das nações indígenas que ocupavam originalmente este território) e ser sede para as funções administrativas da Coroa Portuguesa.

Como expõe Antônio Risério, nos primeiros anos de ocupação durante o século XVI, Salvador se assemelha muito mais a um arraial do que a uma cidade propriamente dita, com casas rudimentares localizadas dentro das fortificações militares (RISÉRIO, 2004, p.211).

Cabe registrar que nesta primeira fase da colonização as atividades econômicas desenvolvidas na colônia se centravam inicialmente no extrativismo (especiarias, pau-brasil, eventualmente ouro e metais preciosos), e posteriormente na monocultura para a exportação, concentrada nos latifúndios de cana-de-açúcar, situados nas cidades da região do recôncavo baiano¹³. Como ressalta Francisco de Oliveira (1977): "O urbano no Brasil é historicamente fundado numa contradição singular,

¹³O *Recôncavo Baiano* é a região geográfica localizada em torno da Baía de Todos-os-Santos, abrangendo não só o litoral mas também toda a região do interior circundante à Baía.

enquanto o *locus* da produção era rural, agrário, o *locus* do controle foi urbano" (OLIVEIRA, 1977, p. 68)

O que temos, então, é que Salvador se configurava na época, não como um polo produtor em si, mas como um entreposto para o escoamento da produção agrícola da região¹⁴. Nas palavras de Antônio Heliodório Sampaio:

Do ponto de vista urbanístico, é fato relevante a passagem de Salvador, fundada como cidade-fortaleza, para a condição de cidade portuária, tornando-a entreposto de comércio voltado para exportação-importação para compreensão da lógica de sua morfologia, cujos processos estruturantes e estruturais vão moldando a *urbe* sócio-espacialmente como uma "cidade de não-produção", só centrada no comércio e na burocracia colonial. (SAMPAIO, 1999, p.48-49)

A cidade colonial escravocrata também reflete suas marcas na organização do seu território. As disputas entre colonizadores e os índios colonizados, e, posteriormente, entre os senhores e os negros escravizados, foi deixando sua marca na disposição geográfica de Salvador refletidas até hoje.

Antonia dos Santos Garcia traz a noção de territórios de resistência para desenhar a ocupação da cidade, produzida pelos conflitos entre brancos/europeus/colonizadores e índios/negros/escravizados/colonizados. Ela reforça o período de quase 50 anos em que a presença portuguesa não consegue se afirmar no território, diante da dificuldade do então donatário Francisco Pereira Coutinho de submeter os índios tupinambás aqui residentes. Somente com a presença forte da Coroa Portuguesa, com a vinda de Tomé de Souza, foi possível estabelecer a cidade que se tornaria centro administrativo da colônia (GARCIA, 2006, p.71 e ss.)

Nesse momento inicial, temos o aldeamento dos índios tupinambás que passam a se territorializar em áreas mais distantes, como as regiões que viriam a se constituir o Bairro do Rio Vermelho¹⁵ e de Itapuã.

É a partir do século XVIII que pode-se vislumbrar um processo real de afirmação urbana na cidade de Salvador, com a consolidação de alguns bairros como o Bairro da Praia (Cidade Baixa), de São Bento, Santo Antônio Além do Carmo, Palma,

¹⁴ Milton Santos, na obra referida fala sobre a relação parasitária das elites urbanas com a terra muitos dos moradores dos sobrados da cidade, eram os proprietários dos grandes latifúndios de terra do interior do Estado, e, no entanto, mantinham sua residência na cidade, longe do local onde sua riqueza era de fato produzida.

¹⁵ Existe um referência histórica/lendária de que o nome do bairro Rio Vermelho seria derivado de uma batalha entre colonizadores portugueses e índios tupinambás. O massacre teria sido tão violento que tingira de sangue o Rio Lucaia, por isso, a referência ao Rio Vermelho.

Desterro e Saúde. Segundo Risério "surgiram nesta época, alguns conjuntos urbanos, produtos notáveis do que se pode como um urbanismo barroco." (2004, p.212).

Já nesse período se pode observar o processo de resistência negra expressa no território urbano através do *aquilombamento*. Segundo Antonia Garcia:

Os quilombos estavam próximos da cidade e mantiveram até hoje os mesmos nomes dos bairros: 'Buraco do Tatu' (1744/1765), considerado um dos mais importantes do território baiano. Os "quilombos" de Nossa Senhora dos Mares e do Cabula, Matatu, Itapuã, também localizados nos arredores da Cidade do Salvador. No "quilombo" do Urubu, segundo dizem os documentos da época, formado no ano de 1826, nas matas do Sítio Cajazeira, vizinhança da Cidade do Salvador, os quilombolas premeditavam fazer uma revolução na Cidade com a presença de algumas mulheres, quando a polícia lhes deu combate (apud PEDREIRA, 1973, p.125-139).

Atualmente, Cabula e Cajazeiras são conjuntos habitacionais de classe média e média baixa, construídos pela URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S.A e financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Além destes, outros quilombos foram recentemente mapeados: Alto da Sereia, Calabar, Candéal e Curuzu (apud ANJOS, 2000, p.45). (GARCIA, 2006, p.78)

A forte atividade mercantil na cidade permitiu uma estrutura social e de dinâmica econômica um pouco diferente da que predominava nos grandes latifúndios do interior do território colonial, capaz de incorporar uma incipiente camada média formada por servidores públicos e profissionais liberais. Os negros escravizados também não se constituíam enquanto uma camada homogênea¹⁶. Na cidade, existiam as categorias dos escravos de ganho, e até mesmo dos negros libertos; que em sua maioria se ocupavam das atividades de comércio e serviços. Ana de Lourdes Ribeiro da Costa ressalta que: "(...) Praticamente todos os serviços urbanos estavam na dependência do trabalho escravo, desempenhado sobretudo pelos negros de ganho." (COSTA, 1989,p.73)

O período colonial, obviamente possui diversas nuances no que diz respeito a estrutura econômica e organização urbana da cidade. Entretanto, pode-se perceber a prevalência da atividade mercantil, função de porto exportador das culturas agrícolas como cana-de-açúcar, fumo e cacau; importador de produtos manufaturados e mão-de-obra do negros escravizados, e da estrutura de cidade fortaleza/centro administrativo/cidade portuária. Milton Santos, em estudo sobre o centro da cidade de

¹⁶ Ana de Lourdes da Costa propõe por exemplo uma divisão da escravaria para a Salvador do século XIX, entre: *escravos de ganho, escravos de aluguel e escravos domésticos* (COSTA, 1989).

Salvador, realizado no final da década de 1950 do século XX, expõe o que ele entende ser as fases de urbanização até então, merecendo transcrição literal, o autor resume:

Se examinarmos mais de perto a evolução da Cidade do Salvador reconhecemos a sucessão de cinco períodos do ponto de vista da população:

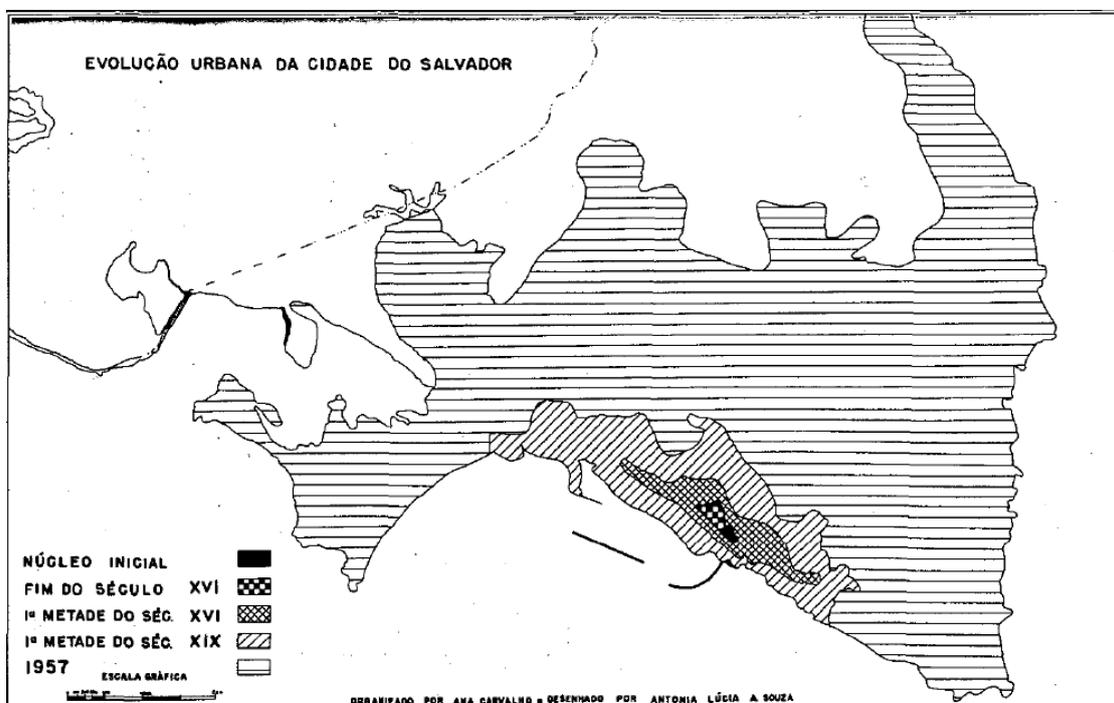
1. Uma fase inicial, independente da atividade regional da cidade, e em que apenas funcionam os papéis de centro administrativo, religioso e militar, até o final do século XVI.

2. Um período de crescimento lento, até o século XVII, que reflete os primeiros esforços de valorização de uma área em expansão.

3. Um período de crescimento rápido, provocado pelos progressos da agricultura nas áreas de ocupação mais antiga, para a expansão da agricultura em outras regiões, por uma melhor organização do espaço e por um grande êxodo rural, provocado por novos ciclos de seca durante o século XIX.

4. Um novo período de crescimento lento -lento na escala brasileira -, que corresponde à crise das primeiras culturas comerciais, à atração demográfica exercida pela nova cultura industrial, o cacau, durante os 40 primeiros anos do século XX.

5. O período atual, de crescimento novamente acelerado, isto é, de fortalecimento da economia agrícola, não apenas na zona do cacau, mas também em certas regiões do Nordeste, trazendo consequências para a vida urbana e por outro lado o aumento da população de subempregados e desempregados, resultantes de um êxodo rural sempre crescente (SANTOS, 2008, p.61-62).



MAPA 01- "Evolução Urbana da Cidade do Salvador". Fonte: *O Centro da Cidade de Salvador* (SANTOS, 2008, p.61).

O mesmo autor aponta, no final da década de 1950, para um processo de redução da influência regional de Salvador. Em parte porque até então a cidade tinha se voltado basicamente para atividades comerciais – frente a importância do seu porto – e com o processo de industrialização crescente das cidades do sudeste do país, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo, e o desenvolvimento dos meios de transporte (que a capital baiana não conseguiu acompanhar) ela perde seu poder de influência. (SANTOS, 2008, pág. 55)

A partir de meados da década de 1960, a cidade de Salvador passou por um processo de metropolização. Este processo se desenvolve em grande parte a partir de investimentos estatais, seja em forma de subsídios ou em obras de infraestrutura para o incentivo de processos de industrialização. É nesta época que a Petrobrás volta a investir na exploração de petróleo na região do que viria a ser a chamada Região Metropolitana de Salvador (RMS), através de investimentos na Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe, criada ainda na década de 1950, também nesse momento se instala o Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1967.

Estas alterações se refletem diretamente em Salvador, principal cidade da RMS, que passa a receber um grande número de pessoas, se comportando enquanto um pólo atrator de população, principalmente proveniente da região do Recôncavo Baiano (BRITO, 2005). Já na década de 1960 podemos observar um alto déficit habitacional na cidade, que possuía uma população de 417.235 habitantes e um déficit habitacional estimado de 16.539 novas unidades (BRITO, 2005).

Nesse período, já se pode perceber uma grande interferência estatal na indução do desenvolvimento urbano da cidade. Em 1968, por exemplo, a Prefeitura Municipal aliena quantidade considerável de terrenos públicos transferindo-os para a mão de particulares. Nas décadas seguintes também é possível observar uma expansão urbana articulada pelo setor público, em conjunto com os empreendedores privados que induz a ocupação de regiões da Orla Marítima, que passariam a constituir os bairros da Pituba, Boca do Rio, Itapuã, a chamada “Orla Atlântica” (OLIVEIRA, 2005).

Um dos grandes exemplos dessa indução e atuação conjunta é o chamado “Projeto Pituba”, que acaba constituindo uma nova centralidade urbana no vale do Rio Camurigipe, hoje conhecida como região do Iguatemi. Para Margarete Oliveira (2005), este foi um exemplo clássico de como o poder Estatal pode atuar de forma cooperada com os grandes incorporadores urbanos e o setor imobiliário permitindo alterações drásticas na configuração da renda fundiária urbana e do mercado de terras.

A centralidade do Iguatemi e os seus bairros adjacentes, como Pituba e Itaipara, figuram hoje entre os bairros com a predominância de população com renda mais elevada (Ver ANEXO C- Mapa 02) e maior escolaridade. No entanto, também nestas décadas é possível perceber uma expansão geográfica da cidade que se dá em contraposição a esta indução municipal como veremos mais adiante.

Um outro processo claro de indução do crescimento urbano através da interferência estatal foi a criação do CAB- Centro Administrativo da Bahia, às margens da Avenida Paralela. O Estado da Bahia passa a centralizar as suas funções administrativas (prédios públicos, secretarias do estado, assembleia legislativa) em região até então pouco ocupada, gerando um processo de valorização dos terrenos ao seu redor. Há, portanto, a tentativa de geração de uma nova centralidade urbana nos vetores crescimento planejado que apontavam para os eixos BR-324 e Av. Paralela (vias que fazem ligação entre Salvador e demais cidades da Região Metropolitana).¹⁷

Se compararmos os dois mapas abaixo, é possível perceber que é também nessa época que se ocupam vazios geográficos da cidade, principalmente nas regiões do “Miolo” e em parte do “Subúrbio Ferroviário” (Ver ANEXO D- Mapa 03). Nestes casos, vemos um movimento diferente de ocupação do espaço. Apesar de parte desta ocupação ser proveniente de iniciativas estatais, o que temos é o foco dessas iniciativas na promoção de habitação para famílias de baixa renda (principalmente no que diz respeito à chamada região do “Miolo”, como o caso emblemático do bairro de Cajazeiras, inteiramente planejado com este intuito¹⁸) e as ocupações coletivas baseadas na autoconstrução, as chamadas “invasões”.

Nestas regiões, a ocupação residencial e o adensamento populacional não veio acompanhado da efetiva urbanização oferta de equipamentos públicos ou de soluções de transporte e mobilidade.

Já entre as décadas de 1970 e 1980, dando continuidade aos investimentos voltados para a industrialização do Estado, se inicia a implantação do COPEC-Complexo Petroquímico de Camaçari, que pretendia ser um grande pólo industrial capaz de dinamizar a economia do estado gerando emprego e renda. O montante de

¹⁷A instalação do CAB se dá em um contexto nebuloso. Anos antes da instalação do Centro Administrativo, terras da região, até então desvalorizadas, são compradas por grupos ligados ao então prefeito municipal Antônio Carlos Magalhães. O processo posterior de construção do CAB propiciou uma enorme valorização das terras da região.

investimento neste parque industrial é imenso, com somas que giravam em torno de 3,7 bilhões de dólares. (CARVALHO; CORSO, 2009)

Do ponto de vista urbanístico, o que se pretendia é que a implantação destes polos industriais também fosse capaz de atrair a mão-de-obra para as outras cidades da região metropolitana. Alguns projetos industriais, por exemplo, incluíam a previsão das chamadas “vilas operárias”. Previsão que, de fato, não se concretizou, sendo que grande parte da população empregada nestes polos industriais continuou morando em Salvador, constituindo verdadeiros bairros “dormitórios”, como foi o caso do bairro de Cajazeiras¹⁹.

Ao relacionar os processos simultâneos que ocorreram no final da década de 1970, Antonio Heliódoro Sampaio chama atenção para as ações contraditórias do poder público, afirmando que:

Se, por um lado, as "zonas habitacionais" do CIA e COPEC não decolavam, o próprio governo estadual, por intermédio da CEDURB- Companhia Estadual de Desenvolvimento urbano- contradizia na prática, as diretrizes do planejamento industrial. Seguia implantando grandes conjuntos habitacionais em Salvador: Narandiba, Cajazeiras e Mussurunga, ou projetando cidades- novas, fora dos núcleos industriais, a exemplo de CAJI, em Lauro de Freitas, num mega-projeto de desenvolvimento urbano na periferia de Salvador.(...) (SAMPAIO, 1999, p.248)

O que vemos, portanto, são dois processos paralelos de construção da cidade, ambos envolvendo os diversos agentes da dinâmica urbana: o Estado, a iniciativa privada (grandes empresas e capital imobiliário) e o cidadão. Se é certo que estes agentes estão cotidianamente em disputa acerca da construção da cidade, é certo que eles se comportam de formas diferentes a depender de qual fração da cidade falamos.

Se falamos de bairros brancos e ricos ou de bairros negros e pobres, a atuação estatal, de promoção de serviços públicos e equipamentos, pode se mostrar bem desigual. O mesmo pode se dar nos processos de valorização e aumento da renda da terra urbana, impulsionada pela atuação do mercado e imobiliário e especuladores urbanos.

¹⁹ Cajazeiras foi o primeiro bairro planejado de Salvador sob a modalidade de conjuntos habitacionais. Começou a ser construído na década de 1980. Hoje possui uma população estimada de mais de 600 mil habitantes e se subdivide em Cajazeiras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 11, Fazenda Grande 1, 2, 3 e 4, Boca da Mata, Águas Claras e Palestina. Fonte: <<http://informecajazeiras.blogspot.com.br/p/historia-de-cajazeiras.html>>

É dessa forma que, em um período de tempo muito próximo, Salvador presenciou o crescimento de dois grandes vetores de expansão urbana: a ocupação da Orla Atlântica e da Região do Iguatemi por uma classe média alta, que veio acompanhada de uma oferta de infraestrutura e serviços públicos. O adensamento da região do “Miolo”, inicialmente prevista como uma ocupação voltada para uma classe média baixa no modelo de conjuntos habitacional, rapidamente extrapolou a previsão do planejamento estatal e que não veio acompanhada do suporte de uma rede de serviços.

Da mesma forma, as estratégias de resistência da população negra e empobrecida se articulam de formas diferentes, nas brechas possíveis do sistema urbano, seja promovendo ocupações de larga escala em terrenos privados ou públicos, ocupando imóveis vazios, ocupando os espaços institucionais de discussão sobre políticas urbanas, ou até mesmo edificando mais um “puxadinho”. Esta é a perspectiva que deve ser melhor desenvolvida no segundo capítulo.

1.3.2 As Experiência de Planejamento Urbano Estatal: O EPUCS (1943/1948) e o PLANDURB (1976/1978)

Salvador tem um histórico de cidade baseada no planejamento, típico das cidades coloniais, pensadas e rascunhadas pela metrópole para serem implantadas nas terras das províncias. Apesar disso, é nítido o fato de que a cidade se constituiu *para além e, muitas vezes, apesar* do planejamento estatal.

No período moderno, superado o estágio do Brasil-Colônia e considerando o século XX, é possível apontar dois momentos enquanto marcos no planejamento urbano de Salvador quando foram pensados projetos urbanos de longo prazo e que pretendiam a realização de mudanças estruturantes na cidade. Foram momentos em que foi possível delinear, ao menos sob a perspectiva estatal, qual o horizonte de desenvolvimento e também de acesso a direitos²⁰ que se pretendia para a população da cidade.

Estes momentos são o período compreendido entre a I Semana de Urbanismo e a implantação do EPUCS (Escritório de Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador), entre meados da década de 1930 e 1940 e o período de formulação do

²⁰ Observar que no primeiro destes momentos, ainda na década de 1940, não está delimitada a noção de “direito à cidade”, como é utilizada neste trabalho; uma vez que esta noção tem sua origem nas formulações estabelecidas inicialmente por Henri Lefebvre em seu livro *O Direito à Cidade*.

PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano), entre o final da década de 1970 e início da década de 1980.

É exemplificativo do pioneirismo destas iniciativas, por exemplo, que já na década de 1935 podemos ver como uma das palestras da programação da I Semana de Urbanismo a conferência intitulada: “Sugestões para o **plano director** da cidade”, a ser proferida pelo engenheiro Américo Furtado Simas (SAMPAIO, 1999,) (grifos nossos), figura que a rigor só passa a ser implantada de forma obrigatória no Brasil com o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, mais de 60 anos depois.

O que se percebe durante a realização desta I Semana de Urbanismo é um processo, ainda que incipiente e contraditório, de rompimento com o passado colonial, absorvendo preceitos do modernismo e sendo influenciado, por exemplo, por movimentos como o *townplanning* das cidades estadunidenses. É nesse contexto que inicia-se um processo de construção de conceitos como o de patrimônio histórico concomitantemente com os processos de preservação desse patrimônio. Isto se estabelece em contraposição à perspectiva até então adotada de valorização do “novo”, que havia priorizado reformas na cidade muitas vezes demolindo edificação e locais históricos, considerados resquícios de um período colonial, marcos de um período de atraso.

Apesar disso, os documentos resultantes da semana ainda preservam os conceitos e termos da perspectiva higienista e sanitária comum ao urbanismo hegemônico o início do século XX. Encontramos o uso de noções como “urbanismo curativo” e “urbanismo preventivo”, típicas de uma linguagem que aponta uma perspectiva medicalizante dos processos sociais (MARICATO, 1995).

No mesmo processo de formulação realizado durante a semana de urbanismo de 1935, percebe-se a construção de um discurso sobre a necessidade de formular um plano para a cidade de Salvador, de forma a “prevenir” a expansão considerada desordenada que ocorria na direção de bairros como Nazaré, Santo Antônio, Brotas e Rio Vermelho. Segundo Antônio Heliodório Sampaio, “(...) Ou seja, é considerado “aleijão” a cidade real e a sua produção não tecnicizada, sem controle, daí desordenada, pois não obedecia a um Plano urbanístico prévio que eliminasse o “improvisado” e a “incúria” reinante.” (SAMPAIO, 1999, p.184).

Cerca de uma década depois da ocorrência desta primeira semana de urbanismo (no ano de 1943), é instalado em Salvador o EPUCS- Escritório de Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador, órgão privado de consultoria a serviço do poder

público municipal. A iniciativa do EPUCS é pioneira no sentido de formular sobre a realidade da cidade, adotando a perspectiva que vinha sendo construída desde a década anterior, da necessidade de uma análise técnica da realidade urbana, com o intuito de apontar modelos urbanísticos a serem implantados pelo poder público nos anos seguintes.

Chefiado por Mario Leal Ferreira²¹, o escritório consegue realizar um primeiro grande “diagnóstico” da realidade de Salvador e recebe a tarefa de conceber o “primeiro plano urbanístico moderno” para a cidade. Há uma unanimidade em reconhecer a grande dimensão dos trabalhos realizados pelo EPUCS. O escritório se utilizou de técnicas de pesquisa social (*sociological survey*) e conseguiu formular uma ampla base de dados(SAMPAIO, 1999; PENTEADO FILHO, 1991). Segundo Penteado Filho:

O plano do EPUCS era extremamente ambicioso, detalhado e minucioso. (...) Foi elaborada uma pesquisa de campo, por amostragem, cobrindo o município de Salvador. A abrangência e o detalhamento do trabalho eram assustadores, chegando a níveis que trabalhos mais recentes, como o PLANDURB e o EUST, não se aventuraram a pretender. (PENTEADO FILHO, 1991, p.2)

Em termos de conteúdo as formulações do EPUCS apontam para uma perspectiva idealista de cidade que, em tese, poderia ser pensada integralmente através dos saberes técnicos do urbanismo, pelos arquitetos em suas prancheta. Elas sofreram influências das concepções urbanísticas e arquitetônicas da época, notadamente as ideias de cidade jardim e a utilização do modelo radial/concêntrico (Ver ANEXO B- Imagem 01). A utilização destes modelos pressupunham que uma vez aplicados ao território eles seriam capazes de “organizar” a complexidade da vida urbana.

Em 1948, o EPUCS deixa de existir e é criado a, que passa a ser corpo integrante da prefeitura, tendo como tarefa primordial terminar os trabalhos desenvolvidos por Mario Leal e sua equipe no Escritório. A partir daí, os planos elaborados pelo escritório e o próprio discurso sobre a necessidade do planejamento urbano vão se esvanecendo. Apesar da dimensão dos trabalhos realizados pelo EPUCS, pouco do que foi planejado por este órgão conseguiu sair do papel.

²¹Mario Leal Ferreira, nascido em 1895, se formou “engenheiro geógrafo” pela Escola Politécnica da Bahia. Entre 1930 e 1932, fez curso de Engenharia Sanitária e Sociologia na Harvard University. Ainda na década de 1940, retorna a Salvador para apresentar um plano de urbanismo para a cidade, como alternativa à proposta defendida pelo francês Alfred Agache, considerado à época um dos maiores especialistas em planejamento urbano. Em 1943, começa funcionar o EPUCS, sob o seu comando. Fonte: <<http://www.fmlf.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/8-mario-leal-ferreira-biografia>>

Após a iniciativa do EPUCS, Salvador passa algumas décadas sem a perspectiva de construção de um projeto de planejamento mais abrangente para a cidade. Mesmo com os processos de metropolização iniciados na década 1960, a cidade só volta a ter uma nova iniciativa nesse sentido em meados da década de 1970 com a formulação do PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano) pelo OCEPLAN – Órgão Central de Planejamento da Prefeitura do Salvador.

A formulação do PLANDURB se inicia no ano de 1976 e se dá em um contexto político bem específico: durante a ditadura militar e sob a administração de um “prefeito biônico”²², Jorge Hage.

Para Penteado Filho, que trabalhou na equipe de formulação do Plano, o mesmo estava inserido em um projeto maior, nacional, empreendido pelo governo militar sob a perspectiva de promoção do *desenvolvimento* do país. A sua execução foi financiada pela FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos, órgão federal, através de uma intermediação realizada por órgão da UFBA. Para o autor o PLANDURB foi fomentado pelo Governo Federal através de uma perspectiva autoritária/burocrática, no sentido de propor projetos que estivessem acima e fossem capazes de “superar as questões locais”, num perfil centralizador, típico da administração do governo militar. (PENTEADO FILHO, 1991).

Apesar de parecer contraditório é interessante ressaltar que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano estava prevista no II Plano de Desenvolvimento desenvolvida durante o regime militar, nos anos de 1974-1979, e foi uma das iniciativas mais concretas de se pensar a urbanização no Brasil em uma perspectiva global.

Em termos de conteúdo, o PLANDURB resgata em alguns sentidos as pretensões iniciadas no EPUCS. No entanto, o plano mais recente passa a adotar uma perspectiva mais sistêmica com uma abordagem metodológica mais flexível, que trabalha com a ideia de tendências e fluxos e de adoção de modelos. Surgem também algumas outras preocupações, como a questão ambiental e a noção da necessidade de captar a percepção dos cidadãos sobre a cidade. É interessante notar o mapeamento das “áreas verdes e espaços abertos”, das áreas de preservação ambiental e a criação da figura das “áreas de proteção socioecológica”. (ANEXO E- Mapa 04)

²²Expressão utilizada para se referir aos administradores municipais das capitais no período da ditadura militar, uma vez que os mesmos não eram eleitos de forma direta pelo voto popular, sendo nomeados pelo Executivo Federal.

O plano elaborou cerca de 54 documentos e textos, trazendo uma perspectiva geral de análise e proposições para cidade. Muitas das suas propostas, como as ligadas à mobilidade urbana, alocação de centralidades e adensamento populacional, foram utilizadas pelos planos posteriores, inclusive a própria minuta do projeto de Lei do PDDU apresentada em 2015, traz traçados de vias que se assemelham muitíssimo aos propostos na década de 1970 (Ver ANEXO F- Mapa 05).

Entre tais documentos podemos destacar três anteprojetos legislativos que se referiam à Lei sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária, a Lei de Ordenamento do Uso do Solo e o Plano Diretor da Cidade. Todos eles se tornaram leis após o encerramento das atividades do plano – já na década de 1980 – correspondendo respectivamente à Lei 3.345, de 1983; Lei 3.377, de 1984; Lei 3.525, de 1985.

É interessante perceber, contraditoriamente, a existência de uma legislação que incorpora os processos de participação popular, então chamada de participação comunitária, ainda durante o período ditatorial. Em síntese, pode-se colocar que o PLANDURB encerrava uma preocupação global com os rumos do planejamento da cidade que não se encerrava na feitura do plano em si, mas incluía também o processo de elaboração do planejamento urbano como um todo.

Para Sampaio, ao se referir ao PLANDURB fica claro que “(...)Seu traço ideológico mais evidente, é de um lado, a postura ambientalista e sistêmica e, do outro lado, apostar na possibilidade política de promover uma institucionalização formal – não só do Plano – mas do processo de planejamento. (SAMPAIO, 1999, p.264)”.

Os trabalhos do PLANDURB são encerrados no ano de 1978/1979. Apesar do plano não ter sido executado integralmente, suas contribuições, como colocado acima, são resgatadas em maior ou menor medida nos anos seguintes, seja através da incorporação legislativa, seja através do resgate das proposições urbanísticas do plano, que ocorrem até hoje.

O que fica como inquietação resultante desses processos é: porque esse histórico de planejamento urbano em Salvador “não deu certo?” Talvez porque o planejamento urbano de escritórios desconsidera ou não consegue dar conta de outros aspectos estruturantes da vida da cidade, como a pobreza material e um baixo nível de renda de grande parte da população, uma economia baseada fundamentalmente no terceiro setor (serviços), e a profunda segregação racial características da cidade de Salvador.

Heliodório Sampaio coloca em seu texto que as ruas estreitas eram consideradas como exemplos da “cidade-errada”, da cidade “sem plano” (SAMPAIO, 1999). Fica um questionamento: esses espaços de precariedade realmente são fruto de uma falta de planejamento? Ou no modelo de cidade-mercadoria eles são justamente os espaços tolerados para “apaziguar” as contradições. Ou seriam ainda espaços intencionalmente produzidos?

1.3.3 Salvador hoje

Salvador foi a primeira capital do país, aglomerando grande parte da população urbana do período colonial. O deslocamento do centro econômico do país para o eixo Sul/Sudeste durante o Império e a República direcionou os fluxos migratórios para cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, de forma que, atualmente, ela é a terceira cidade brasileira em população residente (2.675.656 pessoas), segundo o censo do IBGE em 2010. Durante todo o século XX, no entanto, ela se manteve enquanto um polo de referência regional atraindo principalmente um fluxo de pessoas proveniente das cidades do interior do estado da Bahia.

Na década de 1970, a criação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) (atualmente a oitava região metropolitana do Brasil em termos de população) provocou impactos na dinâmica populacional da cidade. A esperada desconcentração populacional com o surgimento de novos postos de trabalho nas outras cidades da região metropolitana, como Camaçari e Lauro de Freitas não aconteceu. Salvador ainda concentra hoje 75% da população da sua região metropolitana e boa parte da mão-de-obra empregada no polo industrial reside na capital. Em relação em específico ao município de Lauro de Freitas, já é possível apontar um processo de conurbação entre estas cidades com a ocorrência de um grande fluxo pendular de pessoas entre as duas cidades.

Atualmente, a tendência demográfica da cidade aponta para uma certa estabilização/redução do crescimento populacional, seja pela tendência à estabilidade nos índices de crescimento vegetativo, seja pela diminuição dos fluxos migratórios para a cidade, uma vez que outros municípios do interior do Estado têm despontado enquanto pólos atratores de pessoas. De fato, nos últimos anos, Salvador perdeu dinamismo populacional, cresceu 1,8% ao ano de 1991 a 2000, e 0,9% ao ano de 2000 a 2010, inclusive apresentando uma taxa migratória negativa.

Assim, Salvador é uma metrópole que ocupa uma posição intermediária no cenário nacional, tendo estabelecido basicamente relações de influência baseadas na sua posição de capital do Estado pouco extrapolando os limites do território da Bahia. Mesmo regionalmente em relação ao Nordeste, Salvador tem uma importância menor do que outras cidades, especialmente se comparada a outras capitais como Fortaleza e Recife, que têm apresentado índices de crescimento econômico superiores ao da capital baiana nos últimos anos. Um exemplo da posição de capitais regionais que estas outras cidades ocupam é o fato de que sediam importantes entidades federais como a CHESF, a SUDENE e o Banco do Nordeste.

Até mesmo no cenário estadual, apesar de ser a capital do estado, Salvador vem perdendo o papel de cidade referência. O avanço da monocultura da soja e outras culturas, e da mineração no centro-oeste do Estado, fez aumentar a importância econômica de cidades do interior da Bahia, como Barreiras e Vitória da Conquista, mais próximas dessa região de exploração.

Durante algum tempo se cunhou no meio político/acadêmico a expressão do chamado “enigma baiano”, que questionava o fato da Bahia, apesar de se mostrar em alguns aspectos como um potencial polo de referência para a economia nacional, manter níveis baixos de crescimento econômico e de desenvolvimento humano. Este é um questionamento que pode muito bem ser estendido a sua capital.

Apesar da sua dimensão no cenário nacional e da população que concentra, Salvador ainda é uma cidade extremamente pobre. Mesmo com uma melhoria nos últimos anos, que segue a tendência geral das outras cidades do país, questões como falta de saneamento básico e esgotamento sanitário ainda são marcantes na realidade da cidade.

O grande eixo econômico da cidade ainda são os serviços. A sua economia é pautada basicamente pelo setor terciário (incluído aqui o setor de turismo), que corresponde a cerca de 70 % do PIB local. Ainda assim, a taxa de desemprego da sua região metropolitana chega a 11,9%, sendo a maior do país e a maioria dela esta concentrada na faixa dos jovens de 19 à 24 anos.(SALVADOR, 2015)²³

Boa parte dos novos postos de emprego gerados são em serviços como teleatendimento e telemarketing, consideradas áreas com uma alto índice de rotatividade nos postos de emprego e de grande adoecimento da força de trabalho. Há ainda o mito

²³Fonte: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/07/salvador-e-regiao-metropolitana-tem-maior-taxa-de-desemprego-do-pais.html>>

difundido de que Salvador seria uma cidade voltada para o turismo e, apesar desse setor corresponder a apenas 6% dos postos de emprego dentre aqueles oferecidos pelo setor terciário, o poder público municipal, há alguns anos, vem insistindo na vocação da cidade enquanto cidade turística

Apesar de possuir o 10º PIB percapita do país, possui um índice de pobreza de 35,76%, superando o índice de outras capitais como São Paulo (28,09%) e Rio de Janeiro (23,85 %), e mesmo de capitais do Nordeste, como Aracaju (27,45%)²⁴, o que pode demonstrar uma severa disparidade na distribuição de renda entre seus habitantes. Somado a isso, temos que o seu IDH é apenas o 383º do Brasil.

Este índice de pobreza rebate na ocupação do território da cidade. O seu déficit habitacional é de 93 mil habitações, o quarto maior do país e, segundo dados do SIM- Sistema de Informação Municipal, a população residente em aglomerados subnormais em Salvador no ano de 2010 era de 882.204 pessoas. Isto significa dizer que aproximadamente 33% da população do município vive em residências precárias e em locais com pouco ou nenhum acesso a serviços públicos de saneamento, iluminação, arruamento. Um terço da população da cidade vivendo em favelas²⁵²⁶.

Além de pobre, Salvador se constitui enquanto uma cidade segregada espacialmente e racialmente. A população mais pobre ocupa os bairros localizados nas regiões do Miolo e do Subúrbio Ferroviário, historicamente carentes de infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Estas regiões também concentram os bairros mais adensados e a maioria da população negra da cidade.

Inaiá Carvalho e Gilberto Corso colocam:

Como a posição na estrutura social e a apropriação do espaço urbano são estreitamente articuladas, o território metropolitano termina por assumir diferentes "cores". A área central de Salvador (onde ficam bairros como Barris, Graça e Canela) e a faixa da Orla Atlântica que vai de Salvador a Lauro de Freitas, onde se concentram oportunidades de trabalho, a maior parte dos equipamentos urbanos e os espaços classificados como superiores e como médio superiores constituem as áreas residenciais privilegiadas da parcela branca da população.(...) Já o Miolo e o Subúrbio, que apresentam condições mais precárias de habitabilidade e uma menor oferta de equipamentos e serviços urbanos, concentrados em áreas classificadas como populares e

²⁴ Dados extraídos da pesquisa "Mapa da Pobreza e Desigualdade", realizada pelo IBGE em 2003.

²⁵ O próprio número de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) demarcadas pelo poder público dá conta desse cenário de precariedade. São mais de 200 ZEIS, sendo que muitas das regiões de habitação precária ainda estão fora dessa delimitação.

²⁶ A definição técnica de aglomerados subnormais não é exatamente a mesma definição de favela. No entanto, entendemos que em termos práticos elas se referem a uma mesma situação comum de precariedade habitacional.

subproletárias, abrigam, predominantemente, os pretos e os pardos." (CARVALHO; CORSO, 2009, p.96)

Em análise que utiliza o estudo anterior como base, Henrique Azevedo chama a atenção para o fato de como a infraestrutura viária e as intervenções em mobilidade urbana podem aprofundar os processos de segregação espacial. O autor analisa como uma das vias de alta velocidade da cidade faz um sulco na estrutura urbana que separam bairros pobres e negros dos bairros ricos e brancos. (ANEXO G- Mapas 06 e 07)

Este padrão de distribuição racial da população se replica na localização das pessoas com melhor escolaridade e renda, na disponibilidade de equipamentos públicos, infraestrutura de transporte, bens e serviços. Sendo assim, parece claro que se tem uma Salvador dividida em duas.

A Salvador localizada ao Sul do Eixo Viário Av. Mario Leal Ferreira (Bonocô) - Av. Tancredo Neves- Av. Parelela é a Salvador branca, com índices mais elevados de escolaridade, maior renda, uma melhor infraestrutura de bens e serviços, maior número de oferta de postos de trabalhos. É deste lado da cidade que se situam os bairros tradicionais da aristocracia soteropolitana (como Vitória, Graça e Barra) e também os bairros do novo centro financeiro da Cidade (Pituba, Costa Azul, Horto Florestal e a região da Paralela).

Ao norte deste eixo, as regiões do Subúrbio Ferroviário e do Miolo concentram a população negra da cidade. Com índices mais baixos de renda e escolaridade é onde está a cidade precária com poucos equipamentos públicos e uma infraestrutura urbana rudimentar. Apenas para exemplificar é nesta região onde está situada grande parte das áreas de risco geológico e onde ocorre a maioria dos deslizamentos de terra que são causas rotineiras de morte entre a população mais pobre a cada período de chuvas.

O que temos, portanto, é um quadro geral de uma cidade "inchada". Salvador tem uma dimensão expressiva nacionalmente em relação ao seu contingente populacional, uma posição intermediária acerca da sua capacidade de dinamização econômica e produção de bens e serviços e índices ainda baixos em relação a geração de emprego e renda e à qualidade de vida da sua população. É uma grande cidade pobre.

Este cenário é ainda agudizado por um processo de estruturação urbana que fundou suas bases em uma sociedade escravista, permitindo uma segregação profunda

no território da cidade, que não se constitui apenas como reflexo da divisão de classes mas que também tem cor.

Diante deste quadro, algumas perguntas permanecem: Salvador continuaria hoje, como na época colonial, uma cidade não produtiva? Isto justificaria o estágio de pobreza de grande parte da população? Como os conceitos de exclusão e segregação se articulam na dinâmica da cidade? Como as determinantes institucionais contribuem ou não para a superação para esse estágio de pobreza da cidade?

2 A CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR

2.1 A CIDADE ENQUANTO PALCO NAS LUTAS POLÍTICAS

Retoma-se neste segundo capítulo reflexões acerca da noção do "participar na cidade" e das experiências deste "participar", na cidade de Salvador.

A escolha dessa dissertação por tratar do tema da participação popular na construção do direito à cidade parte de algumas premissas importantes. A primeira é de que um processo realmente democrático de construção e de efetivação de direitos deve necessariamente, no mínimo, incluir os setores populares, se não for propriamente impulsionado por ele. O que significa partir de uma concepção de que a construção e a consolidação de um direito é sempre fruto de um processo histórico de disputas.

Entendendo o Direito posto como um espaço que apesar de hegemonicamente representar a manutenção da ordem e do *status quo*, é passível de sofrer fraturas oriundas das disputas concretas e das vitórias das classes populares. Vislumbra-se, portanto, o Estado (e, conseqüentemente o Direito como produto do ente estatal), enquanto um ator heterogêneo, que não se apresenta enquanto um bloco unitário, mas permeável em maior ou menor medida às demandas e aos interesses de outros atores sociais. Na concepção de LYRA FILHO :

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas (LYRA FILHO, 2005, p. 56)

Esta perspectiva contém implícita a noção de que o Estado e camadas populares se constituem enquanto dois atores distintos, que se relacionam e se imbricam em alguns momentos, mas que não se confundem. Ou seja, a participação popular é o canal pelo qual supostamente se estabelecem relações entre o ente estatal e o povo, e por onde pode se constituir novos direitos. Nesta esteira coloca Lyra Filho "Dizer [...] que do Estado organizado emana todo direito válido, é, então, um ilogismo flagrante. Não se pode admitir como fonte de todo direito o que se pretende juridicamente formado"(LYRA FILHO, 1980, p.6)

Propõe-se, nesta dissertação um alargamento da concepção do que vem a ser o processo de participação em uma sociedade democrática. Entende-se que o processo democrático e participativo ocorrem não apenas nos canais formalizados e institucionalizados de participação (como exemplo, conselhos gestores e consultas públicas), mas também através de ações políticas de caráter extra-institucional (TRINDADE, 2015).

Nesse sentido, inclui-se na concepção de participação social ações como protestos, passeatas, greves e ocupações de terrenos e imóveis, por entender que tais ações também interferem diretamente na construção da dinâmica urbana, pautando as políticas públicas e a agenda estatal, abrindo canais democráticos de diálogo e construindo e efetivando direitos. As ações políticas também se constituem, se não forem as principais, formas de interação entre sociedade e Estado.

Como bem frisou Mike Davis, ao falar das ações/reações das camadas populares dentro do contexto de urbanização segregadora que se impõe na maioria das grandes cidades:

(...) Até dentro de uma só cidade, a população favelada pode apresentar variedade enlouquecedora de reações à privação e à negligência estruturais, que vão das Igrejas carismáticas e cultos proféticos às milícias étnicas, gangues de rua, ONGs neoliberais e movimentos sociais revolucionários. No entanto, **se não há um tema monolítico nem uma tendência unilateral na favela global, ainda assim há uma miríade de atos de resistência.** Com efeito, o futuro da solidariedade humana depende da recusa combativa dos novos pobres urbanos a aceitar a sua marginalidade terminal dentro do capitalismo global. (DAVIS, p.201)

Ou seja, a situação de pobreza extrema e de negação de direitos nas grandes cidades extremamente segregadas exige das classes populares a utilização de uma gama de estratégias de sobrevivência, que envolvem a disputa de construção dos significados da cidade para além campo institucional e das interações diretas com o Estado.

Como esta dissertação se foca nas relações estabelecidas entre camadas populares e Estado, recorre-se à noção de *repertórios de interação* desenvolvida por Andrade e Abers (2014), Serafim e Tatagiba (2014) entre outros, que propõem uma classificação das "rotinas construídas pelos movimentos sociais ao longo da sua interação com o aparelho estatal."²⁷ (TRINDADE, 2014). O autor e as autoras propõem que existem quatro principais formas de interação: "1) protestos e ação direta, 2)

²⁷ Apesar dos autores fazerem referência direta a movimentos sociais, entende-se que esta noção pode ser ampliada para a análise da atuação de outros grupos organizados e ativismos.

participação institucionalizada, 3) política de proximidade (*ou lobby*); 4) ocupação de cargos na burocracia.²⁸ (TRINDADE, 2014, p.10)

Como já apontado anteriormente, é fato que a dinâmica urbana se constitui através de uma diversidade de atores que atuam sobre o espaço das cidades e que esta atuação se dá *para além de e, muitas vezes, em confronto com*, a atuação pautada nos espaços institucionalizados. É no intuito deste reconhecimento que consideramos importante realizar um resgate dos processos de lutas e ações políticas que influenciaram na dinâmica de construção democrática e de consolidação da noção de Direito à Cidade, no Brasil e em Salvador. Partindo desde um desenho geral da atuação dos movimentos urbanos em práticas concretas de ação direta até um breve histórico da construção dos espaços institucionalizados de participação no Brasil.

2.2 INTERVENÇÕES POPULARES NO ESPAÇO URBANO- SALVADOR CIDADE DAS OCUPAÇÕES

A história e construção física da cidade de Salvador se confundem com a história das disputas da sociedade escravista. Os espaços da cidade se constituíram a partir dessa disputa e é por isso, portanto, que a história de Salvador é pontuada por processos de resistência ou de revoltas cidadinas, nas quais as classes subalternas procuravam redefinir as estruturas sociais vigentes.

Alguns desses processos de resistência e intervenção no espaço urbano se baseavam na organização do trabalho ainda no regime escravocrata, como através da formação dos Cantos.

O sistema de organização de tarefas de ganho originou os "Cantos", que eram ajuntamentos de ganhadores, tanto escravos quanto libertos, geralmente pertencentes a mesma nação e ao mesmo ofício, onde os fregueses podiam requerer os seus serviços (COSTA, 1989, p.50).

Os *cantos* se tornavam referências espaciais de onde se podia buscar tal ou qual serviço urbano. Localizavam-se nas esquinas da rua da cidade e foram um

²⁸ Nos parece que a classificação ignora um tipo importante de interação com o Estado que as classes populares realizam. Entende-se que processo de resistência também deveria ser incluído nessa classificação. O ato de resistir, em especial à face truculenta do aparelho estatal, de manter-se enquanto grupo com práticas próprias e distintas das práticas preconizadas pelo estado também é uma forma de se afirmar politicamente

reflexo da organização dos trabalhadores negros impresso na dinâmica territorial da cidade.

Como bem ressalta Antônia Garcia:

Os antagonismos produzidos pela sociedade escravista se explicitam através dos fluxos e refluxos dos espaços ocupados pelos escravos com as senzalas e os quilombos, ou sua transformação em espaços populares: um representando o modelo imposto pela dominação e o outro a sua negação relativa, já que apesar de espaços não controlados pelos senhores de escravos, sua dinâmica continuou dependente dos fluxos e refluxos da sociedade escravista. Assim, desde a ocupação do nosso território, a trajetória de lutas dos oprimidos foi longa e persistente. No fazer e refazer da cidade, as classes populares não conseguiram romper com o círculo vicioso da segregação, da hierarquização, e de desigualdades dos serviços urbanos que caracterizam historicamente a organização do espaço nas nossas cidades. (GARCIA, 2006, p.73)

Outros processos de resistência se desenvolvem através de uma série de revoltas urbanas ainda nos tempos de Colônia e Império, algumas delas lideradas e todas contando com grande participação de negros e negras, que pretendiam a superação do regime escravocrata. Antônio Risério situa entre os anos de 1807 e 1835 um período de "cólera insurrecional" com levantes por todo o Recôncavo Baiano e mesmo em bairros de Salvador, como a Revolta de Itapuã, de Pirajá e do quilombo do Urubu. De certo que as que tiveram mais destaque foram a Revolta dos Búzios e da Revolta dos Malês (RISÉRIO, 2004; p.334-335).

De certo que as relações entre os negros escravizados e seus senhores não se restringiam aos polos antagônicos representados pela rebelião escrava e a submissão passiva à escravidão. O autor traz ainda um exemplo de uma proposta de negociação entre escravos revoltos e seu senhor, colocando que "Havia muitas matizes no campo do relacionamento senhor/escravo" (RISÉRIO, 2004, p.336).

Superando as relações coloniais e partindo para um traçado histórico da ocupação urbana da cidade de Salvador, é inegável a importância das ocupações coletivas de terra para a definição do traçado da cidade. Já no século XX, é possível perceber uma alteração de uma estrutura fundiária ainda pré-capitalista, para uma distribuição de terras e de moradia incorporada à lógica de um capitalismo insurgente. Milton Moura (1990), ao se referir as invasões de terras ocorridas em Salvador durante este último século, estabelece uma diferenciação entre dois processos. (Ver ANEXO H-Mapa 08)

Em um primeiro momento, as invasões de terrenos vazios e subutilizados, principalmente nas áreas mais afastadas do centro urbano (e muitas vezes ainda com características rurais) eram realizadas quase que de forma tolerada pelos proprietários de terra. Ainda sobre a vigência de instrumentos jurídicos, como a enfiteuse e o aforamento, muitas famílias passavam a ocupar estes terrenos com uma certa anuência de seus proprietários, que cobravam pequenas quantias para o seu uso ou simplesmente faziam vistas grossas a ocupação.

Em um momento em que a terra urbana ainda não era encarada como uma mercadoria de tanto valor, a ocupação destes terrenos podia ser vista inclusive como um fator de valorização da propriedade, uma vez que os ocupantes passavam a demandar do poder público melhorias de infraestrutura (como arruamento, rede de esgoto, energia elétrica), que mais tarde repercutiriam no valor do imóvel.

Em meados do século XX, nas décadas de 1940/1950, alterações na conjuntura econômica da cidade de Salvador provocam reflexos diretos acerca de como a classe popular se relaciona com a dinâmica de cidade e em especial com a questão do direito à moradia. Há, nesta época, um aumento do número de migrantes para a cidade, que junto com o próprio crescimento vegetativo começa a aumentar uma demanda por terra urbana e habitação. Essa demanda, principalmente nos setores populares, vai desaguar numa onda de grandes ocupações coletivas de terra.

A primeira grande ocupação da cidade é a ocupação do Corta-Braço, que atualmente corresponde ao bairro popular de Pero Vaz. Logo em seguida, vieram as ocupações de Massaranduba, Vila Rui Barbosa e o início da grande ocupação de Alagados. A ocupação de Corta-Braço, considerada a primeira ocupação com caráter de massa em Salvador, na época chamou a atenção da opinião pública atraindo inclusive a atuação de partidos políticos como o PCB e de figuras como o seu parlamentar Carlos Mariguella.

O histórico dessa ocupação é marcado por encontros diretos com o Estado e seu aparato repressor em episódios de grande violência. Mas também por intervenções que demandavam a ação do poder público. Assim, segundo Manuel Nascimento (2015):

Corta-Braço inaugura, inclusive, uma forma de ação coletiva por parte dos invasores que se tornaria marca do processo de urbanização soteropolitano: localizada em terras públicas aforadas a um italiano, as sucessivas tentativas de expulsão e reintegrações de posse foram respondidas pelos invasores com procissões religiosas, reclamações às

autoridades públicas e presença de representantes em reuniões com autoridades municipais e estaduais, tudo isto visando sensibilizar a opinião pública e resultando, em 29 de abril de 1947, na desapropriação do terreno (NASCIMENTO, 2015, p.9)

No final da década de 1960, como mencionado no capítulo anterior, o então prefeito da cidade Antonio Carlos Magalhães promulga uma lei de Reforma Urbana (lei 2181/1968 e o seu decreto regulamentador 3684/1969), que possibilitou a venda de 26 km² de terras públicas pertencentes ao município. A venda dos terrenos foi feita de forma a privilegiar poucos empresários do ramo imobiliário, que detentores de informação privilegiada puderam pleitear a sua compra, e foi seguida de uma série de investimentos públicos por parte do município nas regiões onde tais imóveis estavam localizados. Como bem explicita Cristóvão Brito:

No sentido de remover esse obstáculo e, com isso, concentrar a propriedade da terra em poucas mãos, com a certeza de que os novos proprietários disporiam de capital e iniciativa para realizar os empreendimentos imobiliários demandados pelo mercado, a PMS executou a extinção do regime de enfiteuse para as terras públicas municipais, com sua posterior alienação por meio da criação da Lei de Reforma Urbana, Nº 2.181, de dezembro de 1968. (BRITO, 2006, p.61)

Essa legislação também foi um marco numa espécie de mudança jurídica na regulamentação das terras públicas. Os já referenciados instrumentos jurídicos da enfiteuse ou do aforamento são desestimulados e os imóveis públicos vendidos a entes privados são incluídos no mercado de terras. Salvador assume uma estrutura fundiária mais próxima da lógica capitalista (GORDILHO, 2008; MOURA, 1990; NASCIMENTO, 2015)

Já na década de 1970 se estabelece uma grande ocupação na região lindeira da Avenida Paralela, novo vetor de expansão da classe médio soteropolitana: a ocupação das Malvinas. Os ocupantes chegaram a ser retirados do local, mas o terreno foi reocupado poucos anos depois e a invasão acabou se consolidando e se tornando hoje o Bairro da Paz, um bairro popular incrustado em uma das áreas de maior interesse do capital imobiliário da cidade ainda hoje.

Em uma síntese desse processo, Manoel Nascimento (2015), em artigo recente, chega a citar 58 grandes ocupações coletivas durante o período de 1946 e 1988. Entre elas, além das já citadas Alagados e Corta-Braço, as ocupações de Liberdade, Gengibirra, Calçada; a partir década de 1970, Lobato, Saramandaia,

Marotinho, Planeta dos Macacos e as situadas na Orla Atlântica e na região do Rio Camurigibe: Nordeste de Amaralina, Santa Cruz e União Paraíso. O que demonstra a amplitude que esse tipo de ação teve na construção da dinâmica urbana da cidade de Salvador.

As ocupações não só efetivam concretamente o direito pleiteado, como muitas vezes abrem um canal de negociação direta com o Estado. Ela é um momento também onde as classes populares acionam uma série de mediadores, como os representantes políticos partidários e os assessores técnicos (organizações não-governamentais ou academia). Segundo Moura (1990):

É o passo ao qual oficialmente se poderia chamar "clandestino" que permite sentar à mesa de negociação com os adversários e a própria Justiça e alegar a legitimidade de sua ação. Precisamente porque transgrediu uma norma efetiva é que o morador de invasão pode ser interlocutor na busca de estabelecer uma nova normalidade. (MOURA, 1990, p. 36)

O ato de ocupar parece trazer algumas vantagens para a população mais pobre. A primeira delas talvez seja garantir de forma imediata o direito mínimo de sobrevivência (no caso, a moradia), seja através da construção do barraco em si, seja através de paliativos conquistados junto ao Estado, como o auxílio moradia ou a inscrição em programas habitacionais. Ou seja, as ocupações não só respondem a uma necessidade imediata, como chamam a atenção do Estado e da opinião pública para a existência do problema/conflito, servindo como forma de abrir possibilidades de diálogo com o aparato estatal e com outros setores de representação política e da sociedade civil.

É preciso lembrar que a expansão da periferia de Salvador não se deu apenas pela ocupação coletiva de terrenos por grandes grupos. Ela é marcada também por ocupações pontuais e individuais, empreendidas no cotidiano das classes populares da cidade muitas vezes em processos de resistência para se manterem dentro do espaço intraurbano.

Ângela Gordilho aponta na evolução das grandes cidades brasileiras a emergência de um sistema onde predominava a habitação individual autoconstruída, sendo que atualmente mais de 50% dos domicílios brasileiros são próprios. Se entendermos que a autoconstrução e a noção de casa própria se aplicam inclusive nas favelas e loteamentos informais, fica fácil compreender a extensão que as práticas de ocupação irregular assumem no país (GORDILHO, 2001).

Os movimentos sociais ou os grupos organizados identificados na maioria das vezes como os atores por trás das grandes ocupações de terra, obviamente não se encontram isolados do resto da dinâmica urbana. Eles estão imbricados numa teia de relações com os outros atores políticos sociais, sendo que cada um desses atores procura tencionar para a realização dos seus interesses sobre o espaço urbano.

Pode-se apontar pelo menos três polos claros de tencionamento: os especuladores imobiliários, o estado e os movimentos sociais urbanos. Poderíamos elencar ainda outros atores, como o capital do setor de transportes ou os cidadãos não organizados em movimentos sociais. Entretanto, considera-se que estas três categorias exemplificam formas de atuação mais nítidas na construção do cenário das grandes cidades brasileiras.

Enquanto os movimentos de luta atuam, entre outras formas, através de ação direta: ocupando terrenos e prédios ociosos, fazendo intervenções como atos e marchas, ocupando entes institucionais ou até mesmo simplesmente resistindo no local em que estão. Os outros atores também fazem uso de um repertório distinto de ações.

O Estado, por exemplo, pode ter posturas diferenciadas diante da ação direta: 1) o acionamento do seu braço repressivo, através das reintegrações de posse e do aparato policial; 2) uma postura de mediação estabelecendo mesas de negociação²⁹, apresentando paliativos para remoção (como o aluguel social ou a inclusão em programas habitacionais, como o MCMV) ou, a depender da força política dos ocupantes, até mesmo concedendo a posse do território ocupado; e, por fim, 3) a tolerância com a existência das ocupações, uma vez que elas se constituem enquanto uma grande válvula de escape para a questão da moradia nas grandes cidades.

O capital imobiliário ligado à especulação também se coloca nestas relações. Ele pode acionar o aparato estatal (jurídico ou policial) para promover desocupações e despejos. Porém, é possível apontar também uma série de "ações diretas" promovidas pelos entes particulares, em grande parte das vezes calcadas na violência e na ameaça. Para se ter um exemplo, a quantidade de incêndios (uma parte deles criminosos) em favelas e invasões é tão numerosa e disseminada globalmente que levou Mike Davys a falar de uma "economia do fogo" nos assentamentos precários ao redor do mundo. Em charge emblemática o cartunista Lattuf explora o tema:

²⁹ Um exemplo da assunção dessa função pelo aparato estatal é que durante algum tempo a SEDUR (Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado) manteve mesa permanente de negociação com os movimentos sociais de moradia.



Imagem 02- LATTUF. Charge- Enquanto isso, na Vila Liberdade, próximo da Arena do Grêmio... 2013. Disponível em: <<https://latuffcartoons.wordpress.com/tag/especulacao-imobiliaria/>>

Já nos anos 2000, pode-se ainda ressaltar dois momentos de ações populares importantes no contexto de Salvador. A retomada das ocupações de terrenos e imóveis vazios, que tiveram um certo refluxo na década de 1990, a partir da atuação dos Movimentos Sem-Teto e a importância do debate acerca do transporte público que culminou com a Revolta do Buzu, em 2003³⁰

O intuito do texto não é exaurir todos os acontecimentos e ações das classes populares na cidade de Salvador, mas apenas fazer uma análise panorâmica para pontuar de que forma a chamada ação direta (ocupações, manifestações e reivindicações de massa) também são formas encontradas pelas classes populares para intervir e participar das ações e políticas estatais, de forma que elas não podem ser descartadas na análise das relações estado-sociedade civil/movimentos sociais. tratando-se também de uma forma de participação popular.

2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS

2.3.1 Arquitetura da participação no Brasil

³⁰ A Revolta do Buzu foi um movimento de origem majoritariamente estudantil contrário ao aumento na tarifa de ônibus. Sem nenhuma vinculação mais clara a estruturas de organização tradicional, a exemplo dos partidos políticos, ela desencadeou uma série de atos de massa que 'pararam' Salvador por quase uma semana. Muitos localizam nesta revolta o surgimento do Movimento Passe Livre. Para mais informações conferir o documentário de Carlos Pronzato, disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=dQASaJ3WgTA>>

Considerando os espaços institucionais como aqueles que são promovidos e formalmente reconhecidos pelo Estado, podemos apontar o período posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988 como um período profícuo para a participação popular institucionalizada. O período pós-constituente presenciou a proliferação de diversos espaços para a discussão das demandas propostas pelos movimentos sociais e sociedade civil. Inúmeros conselhos gestores (de alcance nacional, regional ou local), conferências, fóruns, etc. foram incorporados à estrutura e à agenda estatal. Estes mecanismos abrangiam uma ampla diversidade de temáticas, como as pautas de moradia, saneamento básico, saúde, segurança pública.

Além disso, neste período também são incorporadas às rotinas do legislativo e executivo e, em alguma medida, até do judiciário instrumentos participativos como a realização de audiências e consultas públicas ou, em alguns casos mais emblemáticos, a realização de referendos e plebiscito.

Os movimentos sociais também passam a reforçar a atuação nos espaços institucionais para pressionar a administração pública na efetivação de direitos. Até então, conforme a literatura sobre o tema, a grande categoria que definia as práticas dos movimentos sociais populares urbanos era a noção de *autonomia*. A noção de autonomia vinha sendo construída sob as bases de uma dupla negação: negação ao Estado autoritário e, ao mesmo tempo, negação às práticas populistas e clientelistas. Portanto: "Enfatizava-se o caráter extra-institucional das práticas populares - e por isso elas não estavam contaminadas pelos vícios da política oficial -, assim como sua autonomia em face dos partidos e dos aparelhos do Estado em geral." (GOHN, 2011, p.282-283).

É na década de 1990 que começam a ser colhidos os frutos da demanda histórica dos movimentos sociais populares urbanos por participação nas decisões estatais. Há uma ampliação do espectro das relações entre sociedade e Estado que passa a incorporar como atores legítimos novos atores que não o mercado. Há também um amadurecimento acerca da noção de sociedade civil e da incorporação de suas práticas na agenda do Estado, consagrando a esfera do "público não-estatal".

Esta mesma década que presenciou a institucionalização de um série de canais participativos, por sua vez, é marcada no debate teórico pela discussão acerca de

um certo "refluxo" dos movimentos sociais urbanos³¹. Conforme explicita Maria da Glória Gohn:

Vários analistas diagnosticaram que houve **crise nos movimentos sociais populares urbanos, nos primeiros cinco anos dos anos 90**, no sentido que eles tiveram reduzido, naqueles anos, parte do poder de pressão direta que haviam conquistado nos anos 80. Isso se deu em função de vários fatos novos, que explicam as alterações que ocorreram em suas dinâmicas cotidianas. É bom lembrar que o país saía de uma etapa de conquista de novos direitos constitucionais, a maioria dos quais precisava ser regulamentada. A volta das eleições diretas em todos os níveis governamentais, também alterou a dinâmica das lutas sociais porque tratava-se agora de democratizar os espaços públicos estatais. A necessidade de atuação no plano institucional e governamental, aumentou, não apenas nos locais que passaram a ser administrados por governos populares, mas, aumentou fundamentalmente, no plano federal, *locus* de debate e encaminhamento das conquistas obtidas na Carta de 88, para que viessem a ser implantadas.

(...)

Houve até quem preconizasse, naqueles anos, **que a fase das mobilizações nas ruas dos movimentos estavam ultrapassadas, correspondiam a uma etapa já superada** pois o regime militar havia caído e se tratava agora de atuar apenas no plano institucional.(...) (GOHN, 2005, p.3) (grifos nossos)

Assim, a penetração de lideranças populares nos canais de participação que passam a ser institucionalizados ou até mesmo a incorporação de algumas desses figuras nos cargos da burocracia estatal promove uma alteração na relação entre movimentos sociais e Estado: ele deixa de ser o inimigo e passa a figurar como o principal interlocutor dos movimentos sociais (GOHN, 2011).

A participação dos movimentos sociais nestes espaços pode assumir formas diversas como já demonstrado acima, quando explicitado o conceito de "**repertório de participação**". Além da participação direta nos canais institucionais, a atuação dos movimentos sociais e sociedade civil no campo institucional pode inclusive ocorrer de forma indireta, através do acionamento de algum representante político ou de alguma ex-liderança que se incorporou à estrutura do Estado, ou se comportando enquanto grupos de pressão.

Em geral os objetivos da participação institucional estão direcionados à garantia de direitos já normatizados ou à efetivação de alguma política ou programa estatal já existente. Em alguns casos, é possível que a atuação dentro dos canais

³¹ É importante pontuar que apesar desta análise de refluxo dos movimentos sociais urbanos, os anos 1990 presenciaram o auge de um importante movimento social do campo o MST- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

institucionais pautam a inclusão na agenda estatal de uma nova política pública, reivindicada pelos movimentos e grupos organizados.

A formatação destes espaços institucionais congrega uma diversidade de atores sociais, incluindo também representantes da administração pública e do empresariado. Os canais institucionais, marcados pela heterogeneidade em sua composição serão marcados também pela disputa entre os atores ali participantes. A postura do Estado pode assumir o sentido de estabelecer uma relação de mediação de interesses que, muitas vezes, pode barrar os pleitos dos movimentos populares. Daí que tais espaços têm sido apontados enquanto espaços de valorização do consenso e amortização dos conflitos.

Gohn localiza também na década de 1990 a emergência das ONG's enquanto importantes interlocutores do Estado, dentro de um contexto de alteração na conjuntura política nacional e de implantação do modelo neoliberal no Brasil. Assumindo o espaço antes ocupado pelos movimentos sociais populares urbanos, as organizações não governamentais passam a figurar enquanto atores políticos na gestão das políticas públicas (GONH, 2005).

A estrutura organizativa da maioria das ONG's que emergem nesse contexto é baseada no trabalho de especialistas (muitas vezes voluntários) e em um formato de financiamento, geralmente ligados ao Estado ou a organismos de cooperação internacional e pautado na realização de projetos com metas e objetivos definidos. Há, portanto, nessas organizações uma necessidade de *prestar contas* acerca do trabalho realizado, que deve ter objetivos claros e mensuráveis em um sistema de análise.

No momento em que as ONG's passam a ser os principais sujeitos de diálogos com o Estado muda-se a forma como a participação popular passa a ser incorporada. Ela deixa de ser apenas um direito a ser exercido pelo cidadão e passa a pressupor também uma série de deveres a serem cumpridos. O cidadão participativo não deve apenas demandar a efetivação de direitos por parte do Estado, mas também *propor* soluções, ser proativo, ele mesmo ser um *agente* transformador da sua realidade.

Para Maria da Glória Gohn, o que ocorre é uma mudança na gramática participativa onde a noção de participação passa a se relacionar muito menos com as ideias de conscientização política e de construção ideológica para a mudança social, e mais com a perspectiva de construção de programas ou projetos sociais pontuais. "O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais." (2005, p.5).

Cabe ainda pontuar casos concretos de inovações nos processos participativos institucionais da década de 1990, como a experiência dos orçamentos participativos em diversos municípios brasileiros, em especial o caso emblemático da cidade de Porto Alegre. Os orçamentos participativos significaram uma forma compartilhada de gestão urbana na qual a população era chamada a intervir na destinação de parte da dotação orçamentária do município.

Eles se disseminaram por mais de 100 municípios brasileiros, principalmente nas chamadas prefeituras progressistas e, apesar dos diferentes níveis de aprofundamento que a experiência teve em cada uma das realidades locais, eles são apontados como um exemplo vitorioso de como é possível que a sociedade interfira diretamente na gestão administrativa. Nas palavras de Boaventura de Souza Santos, as experiências de Orçamento Participativo estariam construindo uma noção de democracia redistributiva (SANTOS, 2002).

As décadas posteriores ao período constituinte foram marcadas pela disseminação de canais institucionais de participação por todo o país. A experiência dos conselhos populares do período constituinte foi sendo absorvida pela estrutura do Estado e resultou na disseminação dos chamados conselhos gestores.

Este processo desaguou em década mais recente. Em termos numéricos, em 2009, já existiam, segundo o IBGE, mais de 70 mil conselhos municipais das mais diversas temáticas de atuação, como saúde, assistência social e criança e adolescente. Para além dos conselhos, outras práticas participativas como a realização de conferências temáticas, ou de audiências e consultas públicas também foram incorporadas à rotina da administração pública.

Em análise mais recente sobre a arquitetura da participação no Brasil durante a gestão do presidente Lula, Teixeira, Souza e Lima se debruçam sobre a composição organizativa/participativa de conferências e conselhos gestores nacionais entre os anos de 2003 a 2010. Chama a atenção a quantidade de espaços participativos ocorridos no período: tal pesquisa mapeou 60 conselhos nacionais e a ocorrência de "74 processos denominados conferências em quarenta temas diferentes, 70% realizados pela primeira vez." (TEIXEIRA et al., 2012).

Os conselhos gestores nacionais estariam divididos em três categorias diferentes: conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos. Cada um destes conselhos demonstrou possuir um "público" prioritário. Assim, foi levantado uma presença importante de representantes do empresariado nos conselhos de fundos, assim

como se percebeu uma maior incidência dos chamados "grupos minoritários" nos conselhos de direitos. Conforme tabela abaixo:

Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado	
Públicos convocados	Espaços de que participam
Sujeitos políticos marginalizados	- Nomeados explicitamente para participar de algumas conferências; - Nomeados a participar de conselhos de direitos; - Pouco presentes nos conselhos de fundos e de políticas.
Empresários	- Presentes em conselhos de fundos e de políticas; - Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Assim como as organizações de pesquisa e desenvolvimento, também estão presentes em conselhos com objetivos de assessoria técnica.
Movimentos sociais (que incluem organizações de sujeitos políticos marginalizados, mencionados acima)	- O setor que mais ocupa vagas nos conselhos (27,5%); - Presentes nos conselhos de direitos e de políticas; - Pouco presentes nos conselhos de fundos; - Presentes em conselhos que têm como objetivo fomentar a participação.
Sindicatos e associações profissionais	- Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Presentes nos conselhos de políticas e de fundos e pouco presentes nos conselhos de direitos.

Tabela 01- Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado. Fonte:Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. (TEIXEIRA et al., 2012, p.70)

Esse mapeamento aponta algumas fragilidades acerca da forma de representação dentro destes canais participativos, a pouca representatividade dos "grupos minoritários" em outros conselhos que não os de direitos (que em geral tem como temáticas centrais direitos de grupos específicos: ex Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional da Juventude, etc) demonstra a falta de transversalidade da política participativa. É como se estes grupos só fossem convidados a falar sobre temáticas específicas que a administração entende que lhes atingem diretamente.

Vale ressaltar ainda, alguns dados levantados pela pesquisa sobre a forma de representação dentro de tais conselhos. Em cerca de 60% deles, as representações da sociedade civil estão previamente determinadas pelos atos normativos de criação de cada conselho ou são indicadas pelo Ministério a que estão vinculados. Ou seja, na maioria dos conselhos, a representação cidadã é definida pelo estado (diretamente via indicação, ou indiretamente através do seus atos constitutivos). "Somente em 17% dos conselhos mapeados há eleições para a escolha de representantes"³². (TEIXEIRA et al., 2012, p.61)

³² Cabe pontuar ainda a forte presença dos grupos empresariais nos conselhos de fundos e de assessoria técnica.

No mesmo texto, os autores chamam atenção para o fato de que os conselhos (e em alguma medida os fóruns e conferências) em sua maioria têm se estruturado a partir da lógica da representação, o que demonstra uma certa similitude com o processo de escolha de representantes da democracia representativa em que se baseia o Estado brasileiro. Essa estrutura dificultaria a inserção de novos atores nos debates desenvolvidos nestes canais participativos, uma vez que os postos dos representantes são preenchidos, via de regra, pelos mesmo atores sociais. "Nesse caso, haveria uma dinâmica de representação que se aproximaria à prática eleitoral em que, cotidianamente, os representados não interferem na formulação das políticas e esporadicamente há momentos de avaliação e apresentação de demandas." (TEIXEIRA et al., 2012, p.64).

A presença dos representantes dos Estado nesses espaços também deve ser problematizada. Qual o papel que exercem esses atores uma vez que eles não apenas promovem os conselhos e conferências, mas estão presentes nos mesmos enquanto participantes? A que interesses eles respondem enquanto conselheiros?

Afinal, as negociações e tomadas de posições nos espaços participativos não se dão apenas entre representantes e organizações sociais. Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender. (TEIXEIRA et al., 2012, p.68) .

A conclusão que parecem esboçar Teixeira *et al.* (2012, p.60) é de que a "tendência" dos conselhos gestores "não parece ser de inclusão de diferentes perspectivas no debate político, mas sim da escuta de demandas e mediação de interesses."

Se a participação de atores coletivos enfrenta as barreiras enumeradas acima, pela estrutura organizativa de tais espaços é possível inferir que o cidadão de forma individual e desvinculado de grupos organizados tem possibilidade ainda menor de penetrar nesses locais. Poderia se apontar, então, que a participação nos canais institucionais destes sujeitos têm se dado basicamente em espaços como os de audiências públicas e consultas pública ou através do direito de petição junto à administração pública, geralmente exercido de forma individual e sobre temáticas específicas.

A propositura de audiências e consultas públicas parece permitir a inclusão de uma diversidade maior de sujeitos, trazendo para a arena pública atores que partem

de locais de fala mais diversos. Como apontam Rezende e Pereira, "A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a AP e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos e as conferências". (2013, p.10). Afinal, são espaços que pressupõem a presença física e a oralidade, além de necessariamente serem abertos a qualquer tipo de público.

As audiências públicas são um dos instrumentos mais difundidos dentro dos processos participativos promovidos pelo Estado. Elas chegam a alcançar, conforme apontam Rezende e Pereira (2013), "90% dos programas e políticas públicas nacionais". Conforme levantamento realizado pelo IPEA, apenas entre os anos de 2003 e 2009 foram realizadas 203 audiências públicas no âmbito do governo federal:

Ocorrências de audiências públicas nos programas do governo federal							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 a 2009
Ocorrências de APs	25	30	38	29	38	43	203

Tabela 02- Ocorrência de audiências públicas nos programas do governo federal. Fonte: Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para a avaliação. Relatório de Pesquisa. IPEA (2012).

Apesar de amplamente utilizado como instrumentos participativos (em especial a audiência pública), estes são instrumentos que possuem um caráter eventual e costumam ser utilizados de forma pontual e quando previstos normativamente. Talvez por terem essa natureza menos sistemática, tenham menos incidência na construção, acompanhamento e fiscalização da execução de políticas públicas a médio e longo prazo.

É necessário lembrar também que audiências públicas ou consultas públicas têm caráter apenas consultivo. São instrumentos voltados meramente para a oitiva da população e não existem mecanismos que acarretem a vinculação da administração às propostas ali colocadas, o que pode ocorrer, por exemplo, no caso de conselhos com caráter deliberativo.

Outros fatores também podem interferir na efetividade que este instrumento pode ter na elaboração de projetos ou políticas públicas. O conteúdo das disposições normativas que exigem a realização da audiência, o momento do processo participativo em que ela é realizada, o alcance das temáticas que serão abordadas, a transparência acerca

dos documentos e informações necessários para o bom acompanhamento da audiência, a preparação do órgão técnico em relação a processos participativos, e até mesmo a qualidade da infraestrutura empreendida para o espaço podem influenciar numa maior ou menor qualidade do processo participativo desenvolvido (REZENDE e PEREIRA, 2013).

O que podemos sintetizar é que: apesar de o Brasil não possuir um sistema de participação popular unificado que integre as diversas modalidades de estruturas participativas em suas diversas temáticas, já existe uma grande difusão e incorporação pela administração pública dos instrumentos participativos, em especial, os conselhos gestores, as conferências e as audiências públicas. É possível falar, então, de uma arquitetura da participação no país.

Isso não exclui, é claro, a necessidade de avaliar o alcance e a forma de utilização desses instrumentos. Afinal, algumas pesquisas já têm apontado para insuficiências no processo participativo institucionalizado, seja pela utilização ainda precária dos instrumentos disponíveis, seja pela necessidade de ampliação e incorporação de outras técnicas participativas. É nesse sentido que tem se questionado a efetividade desses processos e se eles de fato têm contribuído para uma maior democratização da gestão administrativa e das políticas públicas.

Delineado esse cenário no contexto geral da participação popular no país, faz-se necessário um desenho da estrutura institucional voltada para a participação no que diz respeito à gestão urbana e à construção de políticas públicas voltadas para o âmbito das cidades, fazendo uma análise panorâmica dos processos desencadeados a partir da constituinte em 1988.

2.3.2 Participação popular e Direito à Cidade: da Constituinte ao Estatuto da Cidade

A emergência dos movimentos sociais populares urbanos no Brasil, conforme a literatura sobre o tema, é datada das décadas de 1970 e 1980. O surgimento desses movimentos se situa em um contexto histórico que articulava um dos ápices da urbanização brasileira (com a população urbana superando a população rural), o conseqüente acirramento da pobreza e segregação urbanas e um regime ditatorial que reprimia a participação via partidos políticos.

Por outro lado, na mesma época, uma inicial e crescente organização dos setores progressistas para a distensão política e superação da ditadura – que congregava inclusive setores da Igreja Católica, bem exemplificados nas pastorais e CEB's – começam a articular ações nas periferias das grandes cidade. Além disso, as próprias comunidades periféricas começam a se organizar reivindicando direitos negados na dinâmica da cidade excludente. Organizações populares como associações de moradores e associações de bairro começam a pautar diretamente o poder público acerca da melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras reivindicando, inclusive, a legalização das áreas urbanas ocupadas (POZZOBON, 2008).

Cabe ressaltar, o modelo que o planejamento urbano assumia até então dentro do contexto da ditadura militar vigente no Brasil. Assim, como os outros planos e políticas públicas pautados pelo Regime Militar, também no planejamento urbano a perspectiva era da aplicação de um modelo autoritário/tecnocrático, pautado exclusivamente pelo saber competente e pelos *experts* do quadro de funcionários do Estado. (SAULE Jr.; UZZO, 2009; POZZOBON, 2008)

Não havia até então permeabilidade para que a população interviesse diretamente na formulação das políticas públicas que lhes atingiriam diretamente. Essa rede de movimentos sociais e associações comunitárias que se formou na década de 1970/1980 começa, então, a reivindicar a participação dos cidadãos na formulação das políticas estatais, incluindo como direito a ser reivindicado o direito de participar ativamente das escolhas políticas da administração pública: o *direito de participar*.

No final da década de 1980, a instauração do processo constituinte traz em seu regimento interno a previsão expressa da possibilidade da participação social através das emendas de iniciativa popular. Alguns dos movimentos e setores citados acima passam então a se articular em torno de proposições de emendas para o novo texto constitucional. Um dos casos emblemáticos neste sentido foram as discussões relativas à questão urbana articuladas em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que congregava uma série de setores progressistas, como movimentos sociais, órgãos profissionais, ONG's e associações de bairros e moradores, tem um papel fundamental na formulação de um novo ideário para a concepção de cidade. O movimento, que possuía uma formação bastante heterogênea, promove a concepção de uma cidade menos desigual, menos segregadora e que não se pautasse pela concentração de riquezas e recursos nas

mão de poucos; na busca da efetivação de direitos básicos como moradia, saneamento básico, transporte e saúde (SAULE Jr. e UZZO, 2009; POZZOBON 2008).

O MNRU foi um ator importante nas formulações do período Constituinte, tendo atuado diretamente nas formulações normativas/legais que depois viriam a constituir o novo ordenamento jurídico do Estado brasileiro, através da elaboração de uma emenda popular. A emenda popular proposta pelo movimento foi assinada por cerca de 150 mil pessoas distribuídas por todo o país.

Autores como Cardoso e Grazia apontam que a emenda popular proposta pelo MNRU era orientada por alguns princípios básicos que explicitavam a noção de cidade e de cidadania proposta por tal movimentos. Eram eles: 1) o Direito à Cidade e à Cidadania (acesso aos direitos urbanos); 2) a Função Social da Cidade e da Propriedade; 3) a atuação do estado no sentido de promover uma cidade menos desigual; 4) e a Gestão Democrática da Cidade (CARDOSO, 2003; GRAZIA, 2003).

Para além da normatização direta de algumas pautas do movimento, como é o caso emblemático do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal (arts. 182 e 183), cabe ressaltar a reivindicação deste movimento pela inclusão no ordenamento jurídico de instrumentos que garantissem a participação popular na formulação da política urbana. Assim, conforme Bonduki e Uzzo,

Configura-se uma politização que **vai além da questão urbana** porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como **centro nodal a questão da participação democrática** na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir(SAULE Jr.; UZZO, 2009, p.261).

Emerge, portanto, a concepção de uma nova ética cidadã de superação da cidade dual, fomentadora da desigualdade, para um cidade que promovesse a igualdade, democrática e onde fosse possível o exercício por toda a população da cidadania plena.

O texto incorporado na Constituição Federal trouxe a normatização de princípios e instrumentos notadamente vinculados às pautas por participação, como a afirmação da autonomia municipal e o caso emblemático do já citado princípio da gestão democrática das cidade e dos seus desdobramentos (como a exigência da participação popular na formulação dos Planos Diretores). Sem falar "nos mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública,

quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os Fóruns, as audiências públicas." (BONDUKI; UZZO, 2009)

Contudo, o texto não correspondeu a proposta de emenda integral apresentada pelo MNRU. Se podemos constatar que na seara dos direitos sociais a agenda da reforma urbana e a discussão sobre a concentração fundiária nos territórios urbanos conseguiu ganhar um peso importante no período posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, em grande parte é por causa do processo que se desenrola a partir da formação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, posterior a Constituição Federal de 1988. Em alguma medida, o capital político arregimentado em torno do MNRU, depois de encerrado o processo constituinte, foi redirecionado para a construção do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

O Fórum concentrou sua atuação nestes anos posteriores nas disputas legislativas que se desenrolaram no Congresso Nacional. Como as previsões constitucionais não eram autoaplicáveis, necessitando de uma lei que as regulamentasse, os debates pós-constituinte se centraram na aprovação do que viria a ser o Estatuto da Cidade, legislação que traria aplicabilidade aos dispositivos constitucionais.

Este foco nas iniciativas normativas/institucionais também provocou uma certa alteração na composição deste grupo, para Leonardo Avritzer (2010, p.209): "(...) o que vemos nesse caso foi a evolução gradual do FNRU para uma estratégia suprapartidária com a presença de organizações com forte estrutura nacional."

Segundo o mesmo autor, um dos pontos nodais na discussão do projeto de lei que viria a ser o Estatuto da Cidade era a inclusão dos instrumentos participativos na elaboração da política urbana e legislação urbanística. Este teria sido um dos pontos questionados na Comissão de Constitucionalidade e Justiça do Congresso: teria o governo federal a prerrogativa de tornar obrigatória a participação em caráter local(municipal)? Tal debate acabou sendo superado e a previsão de instrumentos participativos, como a exigência de audiências públicas nos planos diretores, incorporado ao texto (AVRITZER, 2010, p.210-211).

2.3.3 Estatuto da Cidade e a incorporação dos princípios da Reforma Urbana

A atuação do FNRU e de outros atores sociais, como demonstra José Roberto Bassul, permitiu que boa parte das propostas contidas na emenda popular

construída pelo MNRU fosse sendo incorporada ao longo dos anos em leis esparsas ou incluídas no Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004; 2011). Ele aponta que das 50 proposições realizadas na emenda popular da Reforma Urbana, no ano de 2011, apenas oito ainda não haviam sido incorporadas no regime normativo do Estado brasileiro.

De fato, o Estatuto da Cidade consolida e traz expressamente algumas das princípios pleiteados pelo Movimento pela Reforma Urbana. Ele prevê, por exemplo, logo em seus primeiros artigos, a consagração da função social das cidades e da propriedade (art. 2º caput), a garantia do direito à cidades sustentáveis (art. 2º, inciso I), o combate a retenção especulativa dos imóveis urbanos (art. 2ª, inciso VI, alínea e) e a gestão democrática por meio da participação popular (art. 2º, inciso II). Para Trindade, tais princípios são resultados de uma luta política que ultrapassa os limites do contexto urbano:

Os princípios democratizantes contidos no Estatuto da Cidade inserem-se dentro de um contexto de lutas sociais mais amplo, que têm como objetivo a ruptura gradual dessas relações autoritárias e clientelistas que se estabeleceram nas mais diversas instâncias de nossa sociedade. (TRINDADE, 2008, p.10)

Em contrapartida, Bassul chama atenção para um aspecto interessante da aprovação do Estatuto da Cidade, que só veio a ocorrer em 2001, doze anos depois do processo constituinte. A legislação, que tinha sido amplamente rejeitada pelos setores do empresariado conservador, foi aprovada por unanimidade no Congresso Nacional não havendo votos contrários.

Para o autor, além da atuação do movimento pela reforma urbana alguns fatores indiretos podem ser responsáveis por essa drástica mudança de correlação de forças políticas. O primeiro deles é o próprio tempo de tramitação da lei: mudanças na conjuntura econômica e política do país, durante os doze anos de tramitação do projeto de lei, interferiram em como a nova normativa legal viria a ser encarada pela sociedade.

Além disso, o autor ainda aponta a possível interferência de outros fatores, como o fato de que algumas prefeituras progressistas começaram a aplicar muitas das diretrizes previstas na emenda popular proposta pelo MNRU, a exemplo da formulação de planos diretores participativos e da utilização de instrumentos ligados à ordem urbanística, como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, e ainda:

(...) 2) a percepção de risco empresarial que a iniciativa privada passou a ter em relação às chamadas deseconomias urbanas (no sentido da

degradação das condições de moradia para os mais pobres e das carências e ineficiências dos serviços públicos) e aos níveis crescentes de violência nas grandes cidades; 3) os compromissos internacionais do Brasil perante a ONU, relativamente ao conteúdo da Agenda Habitat (BASSUL, 2004, p.145)

Tais fatores teriam permitido uma "acomodação" do empresariado aos novos instrumentos urbanísticos propostos, que passaram a ser incorporados na rotina do grande capital urbano. Para o autor:

O amplo consenso então obtido sugere que o mesmo objeto, o Estatuto da Cidade, foi reconhecido pelos grupos anteriormente antagônicos por olhares distintos. Se, para o MNRU, a aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal, capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, para o capital imobiliário, **o que inicialmente parecia uma ameaça passou aos poucos a ser percebido como oportunidade.** (BASSUL, 2011, p.10) (grifos nossos)

2.3.4 Conquistas normativas no plano institucional e algumas contradições

Como já apontado anteriormente, é inegável a existência de conquistas dos setores populares no campo normativo e institucional, principalmente em relação à consolidação dos processos de participação popular na gestão da cidade. Fazendo uma rápida síntese histórica iniciada no processo constituinte, poderíamos elencar alguns marcos importantes.

O primeiro deles é a própria inclusão do capítulo sobre Política Urbana durante o processo constituinte (1988-1989), fruto de uma emenda popular capitaneada pelo MNRU, além da incorporação no texto geral da constituição dos instrumentos participativos como as audiências públicas, referendos e plebiscitos.

A **proliferação de espaços participativos** como conselhos gestores, fóruns e conferências que se seguem após o período constituinte, seja a nível federal ou local, também é vista como uma conquista dos movimentos sociais e sociedade civil. Não à toa, no ano de 2010, o Brasil contava com mais de 70 mil conselhos municipais (IBGE, 2010).

A **promulgação do Estatuto da Cidade** (2001), mesmo após um grande lapso temporal, também se constitui enquanto um marco importante, uma vez que regulamenta os dispositivos constitucionais e prevê expressamente o princípio da gestão democrática das cidades (ART. 2º, inciso II).

A posterior **criação do Ministério das Cidades** e de um **Conselho das Cidades** (2003), inclusive com caráter deliberativo, também é considerado um avanço dos setores populares no sentido de uma maior democratização da política urbana. Vale, inclusive, ressaltar a campanha realizada por este Ministério em seus primeiros anos que promoveu a elaboração de inúmeros "Planos Diretores Participativos" nas cidades brasileiras. De fato, atualmente é possível dizer que quase a totalidade de municípios obrigados a elaborarem um plano diretor o fizeram, e inúmeros são os casos de municípios que possuem PDDU mesmo sem estarem obrigados legalmente.

Um outro exemplo importante é a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- **SNHIS** e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- **FNHIS** (2005). A construção do fundo foi uma pauta levantada pelo FNRU e por outros setores e movimentos ligados à discussão das políticas urbanas, ele é fruto de uma lei de iniciativa popular e que prevê a participação direta da sociedade civil em seu conselho gestor³³.

No entanto, há de se ressaltar as dificuldades da efetividade e rebatimento concreto dessas conquistas na cotidiano das cidades. A previsão de que este arcabouço normativo e institucional ajudasse na construção de um processo de superação das desigualdades e da diminuição da segregação nas cidades, a partir de uma ética coletiva de cidadania, não se concretizou totalmente.

Há ainda que se questionar a efetividade das normatizações previstas no Estatuto da Cidade e nos seus desdobramentos como os Planos Diretores Municipais.

Hipóteses de justificativas para explicar este cenário podem ser múltiplas. Uma delas pode ser a pouca efetividade normativa e aplicabilidade que algumas dessas conquistas legais têm na realidade dos municípios brasileiros. Para citar um exemplo, em pesquisa recente dirigida por Rosana Denaldi, ficou comprovado que dentro de uma amostra dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, correspondente a um total de 110 municípios, apenas 25 (cerca de 23%) tinham legislação específica regulamentando a aplicação dos instrumentos de IPTU progressivo e PEUC e **somente**

³³ Existe uma crítica acerca da relação do SNHIS e o MCMV, programa lançado pelo governo federal no ano de 2009. A nosso ver há um notório esvaziamento do SNHIS e do FNHIS (e consequentemente do poder do seu conselho gestor), em relação ao MCMV tendo em vista a notória disparidade na destinação orçamentária das duas políticas. Para uma crítica mais aprofundada, conferir: NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. DAS G. L. *Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 1, p. 85–98, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907>>. Acesso em: 13/12/2014.

8 municípios (aproximadamente 7%) já tinham iniciado em alguma medida a sua aplicação.³⁴ (DENALDI, 2015, p.29)

Outra hipótese explicativa ainda é a perda de radicalidade que o tempo para a sua incorporação ao aparato normativo pode ter conferido às propostas do MNRU. Afinal, vinte seis anos na conjuntura política de um país significam mudanças importantes.

E, por fim, a própria incorporação de algumas pautas nas dinâmicas e discursos de outros atores, antes antagônicos - que parece ser o caso das questões ligadas a participação popular -, exige um constante repensar destas práticas para que elas mantenham o seu poder contestatório, o que nem sempre parece ter ocorrido nos canais participativos institucionais.

Poderíamos apontar, no mínimo, dois processos recentes de políticas voltadas para o meio urbano que não incorporaram necessariamente os princípios da Reforma Urbana, como exemplo, o princípio da gestão democrática e da participação popular. O primeiro deles é o Minha Casa, Minha Vida, e o segundo é o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), principalmente nas modalidade urbanização de favelas. Estes são atualmente os dois maiores programas voltados para a questão da moradia no âmbito federal.

A título de exemplo, o Minha Casa, Minha Vida até dezembro de 2013 tinha tido um aporte financeiro de 449,7 bilhões em investimentos (GOVERNO, 2013). No entanto, os mecanismos de participação da sociedade civil nos seus conselhos gestores são pouco claros e têm uma amplitude reduzida se comparados, por exemplo, com a composição do conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Cabe lembrar que, como bem ressalta Thiago Andrade, a urbanização brasileira, foi constituída baseada em relações de interesse entre o poder público e os segmentos dominantes da sociedade. A cidade brasileira, em especial as grandes cidades, vem sendo estruturada como um espaços voltado para a otimização dos lucros de determinados setores do capital, isto quando ela mesma não se torna uma mercadoria, como instiga Ermínia Maricato (1988).

³⁴ Esta pesquisa em alguma medida corrobora com a constatação de José Roberto Bassul, que afirma: "Propostas de natureza distributiva — como as voltadas para a democratização de direitos formais, a instituição de mecanismos de controle social ou a universalização de condições básicas de acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos — conquistaram ampla aceitação no âmbito dos setores empresariais e razoável grau de aplicabilidade. Já os instrumentos de potencial redistributivo, sobretudo os que interferem negativamente na expectativa de valorização imobiliária, ainda encontram imensos obstáculos, expressos ou velados, para sua implementação (BASSUL, 2004; pág 147)"

A legislação, portanto, é apenas um dos fatores que influenciam a dinâmica urbana, e talvez o mais frágil deles. Ainda que se considere que determinada legislação avança no sentido de normatizar direitos e garantias, é necessário ainda questionar: tal legislação vai ser aplicada? Uma vez aplicada, ela vai ser cumprida pelos diversos setores sociais? E, por fim: as previsões contidas em tal ou qual legislação são de fato capazes de alterar em alguma medida a realidade do contexto urbano?

Em geral, as legislações urbanísticas, assim como boa parte das legislações voltadas para direitos coletivos e sociais, mesmo quando aplicadas efetivamente, possuem um papel essencialmente de regulação dos interesses privados. Elas estabelecem um processo de mediação entre as forças econômicas e o chamado interesse coletivo. Nesse sentido, possuem em si mesmas limitações acerca do seu alcance para promover mudanças estruturais na dinâmica urbana.

O mesmo vale para as previsões acerca dos canais institucionais de participação: são eles suficientes para garantir uma real democratização das políticas públicas ou do planejamento urbano?

2.3.5 Participação em Salvador

Salvador possui uma particularidade em relação à estrutura participativa institucional do município e às suas relações com o planejamento urbano. Ainda durante o período de regime militar, no conjunto dos produtos resultantes do PLANDURB, foi elaborada uma Lei sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária (Lei 3345/ 1983).

Ainda que o conteúdo propriamente dito da legislação versasse muito mais acerca da elaboração dos planos urbanísticos, determinando a forma de realização dos estudos técnicos e o seu conteúdo mínimo, já se podia vislumbrar nesse dispositivo uma conceituação acerca do que viria a ser participação comunitária e algumas diretrizes de como o planejamento da cidade deveria incorporar a participação popular. Por exemplo, um dos objetivos desta Lei era o de: "Art. 1º- IV - estimular e garantir a participação da Comunidade nas tomadas de decisão sobre o desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município".

É também dessa época a criação do CONDURB- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a incorporação de algumas diretrizes participativas na Lei Orgânica do Município. O próprio Plano Diretor, datado do ano de 1985, previa em seu

texto uma seção acerca dos "Processos Políticos e Participação Comunitária". Conforme Anete Ivo, tal seção continha:

(...)diretrizes relativas à incorporação de agentes cooperativos na organização do planejamento; à mediação da ação política através de Conselhos e unidades descentralizadas, além da criação de mecanismos de transparência e educação da população sobre os processos de planejamento urbano (...) (IVO, 2001, p.140-141).

Em estudo que analisou a estrutura política e participativa da cidade ainda na década de 1990, Anete Ivo traz dados interessantes sobre a cultura associativa da população soteropolitana. No ano de 1996, a taxa de associativismo na população pesquisada era de 3%, pouco abaixo da média nacional que era de 4% à época. Ela aponta também que dentre as seis Regiões Metropolitanas existentes até então, a RM de Salvador era a que possuía a mais baixa taxa de filiação o comunitária e sindical (IVO, 2001).

A autora também sinaliza para uma diferença entre os canais organizativos mais utilizados em razão do gênero. É patente uma maior masculinização do ambiente sindical: se considerada a população economicamente ativa, 22% dos homens se encontravam sindicalizados, enquanto essa proporção entre as mulheres era de apenas 15%.

Analisando as associações comunitárias (associações de bairro, associações de moradores), a autora mapeia a existência de 1.102 organizações, sendo que a maior concentração dessas organizações estavam nas regiões do Subúrbio Ferroviário e no Centro, enquanto a menor concentração em bairros como Pituba e Barra. Cabe ressaltar uma possível vinculação entre as condições de precariedade do bairro e possíveis motivações associativas, a maioria das associações encontra-se nas "áreas de bairros mais populares, mais consolidados e densamente povoados, típicos de ocupação da classe trabalhadora" (IVO, 2001, p.107).

Em resumo, acerca da cultura política e participativa da Salvador dos anos 1990, a autora traz uma síntese contundente:

Concluindo, poderíamos sintetizar que Salvador apresenta um baixo grau de socialização política, mediada fundamentalmente pela televisão que estabelece a relação entre as elites políticas e a massa. Caracteriza-se por relações político-sociais de tipo primário, predominando as relações de caráter personalista e clientelista, sendo a política um reduto mais restrito e elitista, afastada da massa, que vota mais no indivíduo que no partido, e sem muita convicção; tem baixo engajamento e comprometimento com a política, mantendo uma

atitude de desconfiança em relação à política, aos partidos e um baixo uso da intermediação jurídica na solução de conflitos. (IVO, 2001, p. 118)

A pesquisa realizada ainda nos anos 1990 certamente carece de atualização. No entanto, ela é útil para apontar uma tendência histórica acerca da cultura política da população soteropolitana que não parece ter sido drasticamente revertida nos últimos 20 anos.

Ainda assim, cabe considerar que a afirmação dos canais participativos dentro da administração pública podem ter trazido inovações na forma com que os cidadãos estabeleceram relações com o poder público municipal. Para se ter um exemplo, atualmente a estrutura organizativa do município prevê a existência de 36 conselhos, entre conselhos gestores de fundos, ou ligados à políticas públicas e à promoção de direitos, sendo que uma boa parte deles prevê a participação de representantes da sociedade civil.

Por fim, no que diz respeito mais especificamente à temática do planejamento urbano, cabe ressaltar alteração recente que possuiu grande impacto em como se estruturam os canais participativos dentro da administração pública: o Conselho Municipal, órgão voltado para as discussões sobre planejamento urbano, teve retirado o seu caráter deliberativo se tornando meramente consultivo.

2.4 PARTICIPAÇÃO X "PARTICIPATIVISMO"

Esta pesquisa também foi realizada sobre as bases de que há uma espécie de esgotamento teórico/analítico, mas também prático/material da discussão acerca do tema da participação. Há uma espécie de cansaço em relação ao tema, seja porque tem sido um tema bastante explorado (teórica e academicamente) nas mais diversas searas temáticas, seja porque as experiências práticas dos canais participativos institucionalizados parecem demonstrar nos últimos anos deficiências importantes.

As primeiras formulações teóricas sobre participação popular no Brasil parecem coincidir com a emergência prática das demandas de movimentos sociais e grupos organizados durante o período final da ditadura militar e a retomada da democracia (décadas de 1970, 1980 e 1990), e parecem estar bastante vinculadas à análise da interface desses movimentos e grupos com o Estado. Apenas como exemplos

podemos citar os trabalhos de Jacobi(1989),Demo(2009), Gonh (2011); Baierle (1992) e Abers (1998).

Pedro Demo, por exemplo, em reflexão datada ainda da década de 1980, localiza a questão da participação popular enquanto uma das faceta da política social. A participação popular estaria inserida na face política das políticas sociais e estaria imbricada com a noção de "**redistribuição de poder**". (DEMO, 2009).

Na concepção de Demo, podemos levantar duas características importantes acerca da noção de participação. A primeira, como já colocada, é de que ela pressupõe uma "redistribuição de bens e poder", ou seja, as práticas participativas são pensadas para tentar equalizar uma sociedade que se coloca enquanto desigual (DEMO, 2009). A segunda é de que participação é um **processo de conquista política**. Ou seja, ela não pode ser encarada como um dado estático, tem sempre caráter processual, nem pode ser entendida de forma apartada de vinculações políticas. Em suma:

Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir. (DEMO, 2009, p.18).

A ideia de participação popular pressupõe a existência de um regime democrático. Porém, a própria definição de democracia encontra diversas nuances teóricas e práticas. Para o escopo desse trabalho, ater-se-á apenas a uma breve explanação acerca de uma das correntes da teoria democrática: a *democracia participativa*.

A construção do conceito de democracia participativa surge a partir de um questionamento da democracia liberal-representativa sobre a qual boa parte dos países ocidentais se assentaram no contexto pós-Guerra Fria. Ela parte de um questionamento da visão hegemônica de democracia construída durante o século XX, na qual o processo democrático podia ser construído a largo das mobilizações de massa e das ações coletivas e onde o papel do voto era superdimensionado. (SANTOS, 2002).

Boaventura de Souza Santos situa o debate acerca das democracias participativas nos países do Sul nas décadas finais do século XX. Ele atrela essas experiências à emergência de novos atores sociais que não se viam contemplados nas práticas políticas desenvolvidas no interior do Estado, e a atrela historicamente aos processos de superação de regimes autoritários ou coloniais destas nações.

Assim, a democracia participativa assume que o processo representativo possui uma série de falhas -notadamente na prestação de contas entre representantes e representados - e que o mecanismo do voto é insuficiente para garantir uma real interferência de cidadãos e cidadãs na construção dos rumos políticos da sociedade. Ela tem como pressuposto a necessidade de "ampliação do político", "transformação das práticas dominantes", e da "inserção na política de atores sociais excluídos" (SANTOS, 2002, p.53).

Para tanto, a democracia representativa se assenta na busca pela instituição de novas práticas políticas que se estabeleçam para além do voto e que sejam capazes de incluir no processo de afirmação de direitos atores historicamente excluídos das decisões políticas. Com o risco de cair numa generalização simplista, é possível dizer que ela mescla os mecanismos representativos com instrumentos de democracia direta.

Foi na esteira dessas concepções que o Brasil pós-período Constituinte viu pipocar a abertura de uma série de novos canais participativos dentro da institucionalidade da administração pública, como já explicitado em tópico anterior deste capítulo.

Apesar de ser uma concepção forjada a partir da luta das classes populares, a aplicação destes princípios na realidade brasileira dos últimos anos foi capaz de deixar transparecer algumas das suas limitações. Retomando as ideias de Pedro Demo, já na década de 1980,o autor apontava os riscos da participação promovida institucionalmente, encarando com desconfiança e até mesmo com descrédito as iniciativas participativas provenientes do estado. Ele ressalta:

Muitas propostas participativas acabam sendo expediente para camuflar novas e sutis repressões. Particularmente iniciativas do governo, mas também da universidade, prestam-se tendencialmente a isto. Não é, assim, que o governo seja por definição incapaz de promover a participação. Mas terá tanto mais condições para tal, quanto mais tomar a sério sua tendência controladora. Na verdade, a ideologia mais barata do poder é encobrir-se com a capa da participação. Se realistas formos, partimos daí e não perderemos um minuto em justificativas vãs, que são nada mais que autodefesas. **Quem acredita em participação, estabelece uma disputa com o poder. Trata-se de reduzir a repressão e não de montar a quimera de um mundo naturalmente participativo.** Assim, para realizar participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele e, então, abrir os espaços de participação numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro para que também não se recue nenhum centímetro. (DEMO, 2009,p.20)

Cabe ainda ressaltar que fatores materiais interferem diretamente na capacidade de participação dos sujeitos. Como bem ressaltam Daniels, apenas as teorias liberais assumem que a igualdade política é compatível com desigualdades sociais e econômicas significativas (DANIELS, 1975). Desigualdades de renda e patrimônio, diferenças de classe, raça, gênero e escolaridade interferem diretamente em como os sujeitos conseguem ou não acessar os canais participativos instituídos e, ainda mais, na qualidade da sua participação nestes canais.

Há ainda que se levar em consideração o importante papel que cumprem as condições subjetivas no processo participativo. A efetivação de direitos são processos conquistados politicamente. A participação se esvazia se ela for uma concessão (do estado, da administração, da gestão) e não uma conquista (DEMO, 2009, p.13).

Existe, por fim, uma crítica mais radical que aponta que as democracias representativas são falsas democracias, se constituindo na verdade enquanto oligarquias liberais e que, portanto, mesmo as tentativas de aprimorá-las, como o estabelecimento das chamadas "democracias representativas" ou "democracias deliberativas", teriam pouco ou nenhum poder de alteração estrutural, sendo incapazes de promover uma democratização real. Nesse sentido, questiona Marcelo Lopes de Souza:

Será que, que como sugerem tantos e tantos analistas 'progressistas', que usam e abusam de expressões simpáticas como 'democracia participativa', bastaria 'corrigir' e 'aprimorar' o *status quo* por meio de alguns elementos de democracia direta para se alcançar o melhor dos mundos (ou, pelo menos, pragmaticamente, o melhor dos mundos 'possíveis')? (SOUZA, 2006, p.35)

Situando-se ainda na discussão sobre participação dentro dos canais institucionais, há outros aspectos a avaliar. Evelina Dagnino explicita a convivência do projeto neoliberal de desoneração do Estado na promoção dos direitos sociais e a emergência de um processo de democratização e alargamento da cidadania através do aprofundamento das iniciativas participativas. Ela aponta como sendo uma "confluência perversa" e um "deslocamento de significados" o fato de que estes dois projetos antagônicos se baseiam ambos na necessidade da existência de uma sociedade civil forte e participativa. (DAGNINO, 2004, p.96-98).

Como as práticas participativas se inserem no âmbito da cultura política elas não necessariamente se mostraram conflituosas com um modelo econômico pautado no neoliberalismo. Ou seja, práticas políticas e práticas econômicas, apesar de que podem ser encaradas como faces da mesma moeda, nem sempre se tornam consequências

lógicas uma das outras. No caso do neoliberalismo no Brasil, o modelo econômico foi implementado num contexto onde a cultura política da participação se colocava enquanto um modelo mais ou menos hegemônico. Daí a necessidade de, como coloca Dagnino, promover uma "ressignificação ativa dos elementos oposicionais com potencial hegemônico alternativo." (DAGNINO, 2004, p.100).

Neste processo, três são as noções centrais que são profundamente ressignificadas. A *sociedade civil* passa a ser equiparada ao conjunto de organizações não governamentais (ONG's), excluindo o papel dos movimentos sociais e das organizações de trabalhadores. *Aparticipação* passa por um processo de despolitização, sendo encarada sob uma "perspectiva privatista e individualista" e recolocada no espectro da moralidade. Daí o reforço do trabalho voluntário, da "participação solidária" e da "responsabilidade social". E, por fim, a própria noção de *cidadania* é redefinida, reduzindo-se a uma concepção individualista e que a aproxima do mercado. Cidadão é aquele que é produtivo (não demanda gastos sociais) ou aquele que pode consumir (a inclusão pelo consumo) (DAGNINO, 2004).

Maricato em sentido bem próximo ao já exposto por Evelina, se contrapõe as confusões semânticas que o emprego de um mesmo nome pode causar e denomina essa participação ressignificada pelo modelo neoliberal de "participativismo". Ciente das suas implicações ideológicas e limitações diante das questões estruturais da sociedade, ela reforça a necessidade de se extrapolar o "participativismo" fragmentado para se articular um processo de enfrentamento mais global:

Mas essa possibilidade, de debater temas estruturais, é longínqua não apenas para a diretora do Bird, mas também para a maior parte dos movimentos sociais e ONGs que se multiplicam no Brasil e no mundo, guiados pela hegemonia do participativismo. É evidente que esses movimentos estão ocupados com problemas importantes como gênero, raça, meio ambiente, saneamento, habitação etc, mas, aparentemente, nos ocupamos em buscar melhores condições de vida, compondo um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo. Desistimos de fazê-lo. (MARICATO, 2007)

A gramática da participação extrapolou a relação Estado *versus* sociedade civil/movimentos sociais e passou a ser incorporada pelos agentes privados. É neste sentido que Maricato, em texto provocativo intitulado "Nunca fomos tão participativos", chama a atenção para a utilização dos processos participativos pelos mais diversos

agentes econômicos, inclusive por agentes diretamente ligados ao capital internacional como o BID e o BIRD.

Em síntese, o que se tem, portanto, é um processo de despolitização da noção de participação, acarretando num esvaziamento das pautas da sociedade civil que demandavam uma ampliação do processo democrático e um aprofundamento da cidadania.

De fato, a partir da análise dos espaços participativos propostos na estrutura institucional do Estado brasileiro, já descritos de forma panorâmica anteriormente neste capítulo, é possível generalizar que tais experiências até então tem se estruturado sob o viés de uma *participação tutelada*. Em sua maioria, elas correspondem a mecanismos de consulta ou de publicização de informações e existem poucos casos onde ocorrem experiências de colaboração ou de cogestão entre Estado e população.

Existe um fator que não pode ser ignorado: a participação passou a ser normatizada. Ela, hoje, em muitos momentos é estabelecida por força de lei se tornando obrigatória para uma série de ações da administração. Se é verdade que essa normatização foi fruto de uma demanda dos atores sociais, ela hoje parece contribuir para afastar o processo participativo dos processos políticos.

Ao ser inserida no âmbito jurídico, a participação popular começa a ser encarada como parte de um arcabouço normativo que está à parte das disputas políticas. Aliás, como acontece com a maioria das normas jurídicas. Esta concepção parece contribuir para a burocratização da participação e para o estabelecimento de uma concepção que a encara como apenas mais um instrumento de gestão da administração pública ou mais uma etapa técnica a ser cumprida no processo legislativo.

É sintomático que em pesquisa realizada sobre a utilização de audiências públicas no âmbito federal, a maioria dos objetivos desse instrumento estivessem relacionadas aos benefícios para o próprio poder público, como o de mediar conflitos, ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade, induzir uma maior eficiência da administração pública e, por fim, legitimar a ação governamental (IPEA, 2012).

Sendo assim, uma participação esvaziada do debate político do conteúdo ideológico e da disputa pela distribuição do poder assume meramente caráter burocrático e serve muito mais como um processo de legitimação das ações estatais ou dos grandes agentes privados.

Cientes de todas as limitações já colocadas, porque então ainda insistir na análise sobre experiências de participação popular?

Há uma fala provocativa de que a democracia não se localiza no Estado, mas sim na sociedade civil. É a sociedade que impõe ao Estado que ele mantenha práticas democráticas. "É a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário" (DEMO, 2009, p.15).

O Estado é um ente heterogêneo e contém em si fraturas onde são possíveis implantar novas práticas políticas capazes de alargar o espectro da democracia. Marcelo Lopes de Souza reforça a necessidade de observar os espaços participativos, mesmos os institucionais, a partir dos ganhos em autonomia que eles podem propiciar. Deve-se observar, portanto, a questão da autonomia e de como ela é ou não fomentada nos espaços participativos institucionais.

E é necessário, também, criar e apoiar oportunidades para que amplas parcelas da população possam ter acesso a instâncias participativas que sirvam, consistentemente, como "**escolas de cidadania crítica**". Nesse sentido, e desde que práticas participativas em nível local não sejam mero instrumento de manipulação ou domesticação, vitórias e conquistas táticas (como um orçamento participativo realmente ousado) podem significar muito mais que oportunidades para ganhos "materiais" (ou seja, sua utilidade em matéria de justiça distributiva): **podem carregar, em seu bojo, uma dimensão político-pedagógica de valor potencialmente estratégico, por colaborar para organizar a sociedade** (e, o mais possível, uma auto-organização da sociedade civil, sem desprezar ou descartar o papel não-liberticida que o Estado, conquanto seja uma instância heterônoma, pode ter, em certas circunstâncias)" (SOUZA, 2006, p.86)

Mais ainda: não se pode esquecer que as experiências participativas podem sim, no caso concreto, trazer conquistas reais para classes populares, ou no mínimo minimizar danos. Espaços participativos institucionais, quando têm realmente a intenção de promover a participação, podem se constituir como mais um canal de pressão popular sobre o Estado.

Entende-se, portanto, que um dos principais objetivos da participação popular, quando bem realizada, é a de produzir espaços pedagógicos onde seja possível estabelecer práticas menos heterônomas e promover a autonomia dos participantes, germinando novas práticas políticas, reafirmando direitos e reconstruindo a noção de cidadania.

É sob essas premissas que se desenvolveu o estudo de caso dessa pesquisa. Sem anseios utópicos de que os canais participativos teriam um alcance maior do que o

que as suas limitações estruturais permitem, mas sem abrir mão de analisar as deficiências encontradas. A partir de uma compreensão de que, mesmo com instrumentos limitados, é possível contribuir para o aprofundamento das práticas democráticas a partir de um processo político-pedagógico.

3 ENCENANDO A PARTICIPAÇÃO - ESTUDO DE CASO DO PLANO SALVADOR 500

3.1 QUAL O CENÁRIO? APRESENTAÇÃO DO PLANO: O "RESGATE" DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Para entender o contexto de surgimento do Plano Salvador 500, é preciso fazer uma breve retorno ao passado recente da cidade, no que diz respeito ao planejamento urbano e à elaboração de normas urbanísticas.

No ano de 2012, um conjunto de normas urbanísticas da cidade de Salvador passam por um processo de judicialização, tendo sido alvos de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.³⁵ As normas referidas foram as Leis municipais **3.378/2012**, **8.379/2012** e **8.167/2012**, se tratavam portanto de leis ordinárias que continham matéria própria do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo (LOUS).

Tais leis foram declaradas inconstitucionais em um processo deflagrado pelo Ministério Público do Estado da Bahia³⁶. O *parquet* estadual, em resumo, aduziu em sua peça inicial que, apesar de se tratar de duas leis ordinárias, elas alteravam substancialmente o conteúdo do PDDU, alterando, por exemplo, zoneamentos e aumentando o gabarito de algumas regiões da cidade, e que, portanto, deveriam passar por processo legislativo especial, onde fosse garantida **a efetiva participação** popular, conforme a previsão do art. 52 da Constituição Estadual da Bahia.

O Ministério Público pontuou que a participação popular deve ser efetiva, não sendo suficiente a “singela participação” do povo por meio de audiências sem publicização prévia (e com antecedência) de suas datas e de estudos técnicos que subsidiassem o debate público.

Por sua vez a defesa, resumidamente, além de alegar questões técnicas como a litispendência e a impossibilidade jurídica do pedido, pontuou que a legislação

³⁵ Não é intenção desse trabalho esgotar os aspectos que envolveram a judicialização por qual passaram tais normas, nesse sentido a autora apenas fará uma apanhado geral dos acontecimentos relativos à ADI. Para uma análise mais pormenorizada, recomendo a consulta direta ao processo de nº Processo nº 0303489-40.2012.8.05.0000 disponível no site de consulta processual do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia <http://esaj.tjba.jus.br/esaj/portal.do?servico=190100> ou à Síntese Sistematizada produzida pelo Ministério Público do Paraná que pode ser encontrada em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/TJBAacaoDiretdInconstitucionalidadePDDUresumpdf.pdf>

³⁶ Processo nº 0303489-40.2012.8.05.0000

contestada seriam normas ordinárias não precisando passar pelo mesmo rito de elaboração exigido para o PDDU; e ainda que a alteração do plano diretor em pontos específicos, com a intenção de adequar a cidade a recepção da Copa do Mundo não seria uma alteração integral da legislação e não precisariam seguir as exigências de participação popular no rito legislativo.

A Câmara dos Vereadores também se pronunciou colocando que as audiências públicas exigidas haviam ocorrido e que logo o requisito da participação popular na elaboração das normas urbanísticas havia sido preenchido. Pode-se dizer, portanto, que:

Os principais pontos controvertidos, relativamente ao mérito da questão, resumem-se:

a) à exigência ou não do processo legislativo especial, ou em outras palavras, se a matéria da legislação questionada é própria ou não do conteúdo dos Planos Diretores;

b) o cumprimento ou não dos requisitos da gestão democrática e participação popular, caso se entenda que as leis impugnadas são pertinentes ao conteúdo do Plano Diretor.(sic) (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2014, p.3).

A decisão do Tribunal de Justiça foi pelo acolhimento do pedido do Ministério Público, de forma que dispositivos das leis referidas acima foram consideradas inconstitucionais por vício no processo legislativo

Assim, descarta-se completamente a concepção arraigada de que a participação popular e a gestão democrática seriam mera formalidade do processo legislativo. Trata-se de critério de validade e eficácia objetivamente constatável e passível de ser contestado judicialmente caso não cumprido(MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2014, p.6).

Ainda durante o processo judicial, a prefeitura municipal passa a aderir a tese da inconstitucionalidade e, junto com o Ministério Público Estadual, passa a requerer a modulação dos efeitos das leis objeto da ADI. Em relação a alguns dispositivos, o tribunal acolheu a tese da modulação dos efeitos, de forma que a lei se manteve vigente nos aspectos relativos a três importantes projetos relativos à dinâmica urbana da cidade.

Foram mantidos os dispositivos relativos à Construção do Centro Administrativo (CAB) Municipal, alteração de mapeamento para que se contemple a

Via Arterial Linha Viva³⁷ e a manutenção da regulamentação quanto ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)³⁸.

O processo de judicialização de normas urbanísticas não é novidade na cidade de Salvador. Ainda no ano de 2005, a Ação Direta de Inconstitucionalidade também foi proposta com a intenção de declarar inconstitucional o PDDU elaborado à época, tendo como um dos motivos a falta de participação popular no processo de elaboração da legislação.

Já na revisão proposta para 2008, o processo de elaboração do Plano Diretor foi marcado por uma aprovação no “apagar das luzes”, com uma votação que ocorreu durante a madrugada do dia 28 de dezembro de 2007, numa visível intenção de esvaziamento da possível discussão política sobre o texto e com uma “chuva” de emendas de última hora³⁹, que desembocou mais uma vez em um processo de judicialização do plano.

Como resposta ao processo de modulação judicial descrito e a suposta “lacuna jurídica” que ela instaura, e como parte integrante das ações de governo do mandato do Partido dos Democratas (DEM) na Prefeitura Municipal, é lançado o Plano Salvador 500.

A proposição da elaboração de um novo plano é permeado também pelo discurso da necessidade de “segurança jurídica” e de que a cidade de Salvador estaria convivendo com uma ausência de Plano Diretor, com um “vazio jurídico” que teria paralisado o desenvolvimento da cidade e prejudicaria os investimentos de setores, como a construção civil e o mercado imobiliário.

A formulação de um plano estratégico e de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano responde, então, por uma demanda que não necessariamente emerge da sociedade civil ou dos movimentos sociais organizados, mas está intimamente ligada à uma exigência de determinados setores econômicos da cidade.

³⁷ A Linha Viva tem esse nome por seguir o traçado da linha de fornecimento de energia elétrica. É uma via pedagiada instalada dentro da cidade de Salvador que faria a ligação da região do centro financeiro do Iguatemi à Lauro de Freitas. Voltada para o transporte individual, ela não prevê a sua utilização para o uso de transportes coletivos. Além disso seu traçado corta o Bairro de Saramandaia, um bairro popular bastante populoso, de forma que sua implementação acarretaria o despejo de centenas de famílias.

³⁸ A ementa da decisão judicial com a descrição dos artigos declarados inconstitucionais pode ser encontrada no Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 20 de fevereiro de 2014.

³⁹ A votação final foi registrada em vídeo que pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.youtube.com/watch?v=2Ngr3gkBAJ8>>. O vídeo demonstra o processo extremamente viciado de aprovação do texto.

O Plano Salvador 500 se apresenta enquanto um plano de longo prazo, instituído para o planejamento urbano da cidade de Salvador. Ele pretende abranger um espectro temporal de 35 anos tendo se iniciado no ano de 2014 e visando o planejamento de ações até o ano de 2049, quando a cidade de Salvador completa 500 anos. Sendo assim, ele toca aspectos de um plano de Estado que estaria acima das futuras gestões municipais e das possíveis alterações político-partidárias do governo local.

Ele é apresentado à sociedade soteropolitana no primeiro semestre do ano de 2014 numa reunião fechada promovida pela prefeitura, em um hotel de luxo da cidade⁴⁰. Logo depois, é organizada a primeira audiência pública de apresentação do plano, ocorrida em primeiro de agosto de 2014 e contando com a presença de cerca de 700⁴¹ pessoas, entre representantes do Estado, movimentos sociais e grupos da sociedade civil.

O projeto municipal assim assume publicamente a carapuça de um Plano Estratégico. Nas palavras de Borja e Castels:

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos.

No que se refere à definição de conteúdos, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo Local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, a continuidade e implementação de medidas ou atuações, é tão ou mais importante que o processo de elaboração e aprovação consensuais (CASTELLS; BORJA, 1996, p.166).

Em entrevista com Silvio Pinheiro, o então superintendente da SUCOM e integrante da coordenação técnica do Plano, ele explicitou que a ideia do Plano surgiu porque a prefeitura percebeu que "Salvador precisava de mais", para além de uma simples revisão da legislação urbanística:

⁴⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/03/em-semena-comemorativa-prefeitura-anuncia-projeto-de-aco-es-ate-2049.html>>

⁴¹ Dados extraoficiais divulgados pela Prefeitura. A lista de presença desta audiência não estava disponível até o fechamento do texto dessa dissertação

Por toda a experiência que nós vivemos desse processo de negociação com a população, por ter discutido muito com a cidade, com diversos atores nesse processo durante esse período, nós chegamos à conclusão que **Salvador precisava de mais. Salvador não podia ficar vinculada apenas à uma “reformazinha” em seu Plano Diretor, sem se discutir a cidade no seu longo prazo, sem buscar alternativas urbanísticas e econômicas para a cidade.** Na verdade, mais do que isso, **resgatando o planejamento urbano de longo prazo** é isso a ideia do Salvador 500. Seria a preparação da cidade para quando ela completará seus 500 anos, que ocorrerá daqui a 35 anos, 34 esse ano, na verdade, 35 quando lançamos o plano em 2014. (SILVIO PINHEIRO, 2015) (grifos nossos)

O Plano Salvador 500 se propõe a ser um grande projeto de longo prazo para a cidade, que ultrapasse os planos desta gestão e o período legislativo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, devendo preparar a cidade para os 500 anos.

Nesse sentido, o Salvador 500 deveria abarcar a produção de alguns *produtos*, entre esses produtos estariam o PDDU e a LOUOS, mas não só: a proposta é de que em uma fase posterior sejam elaborados produtos como o *plano de gerenciamento costeiro* e projetos relacionados a outras áreas, como a área de cultura e economia, projetos de logística e a área portuária.

Com esta perspectiva, a prefeitura municipal inicia as primeiras atividades do Plano após a audiência pública de lançamento, em agosto de 2014, nos meses de novembro e dezembro do mesmo ano, com o primeiro ciclo de Oficinas de Bairro.

Logo em seguida, no dia 30 de dezembro de 2014, o executivo municipal anuncia a contratação da consultoria da FIPE- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, que ficaria responsável pela elaboração dos estudos técnicos necessários para embasar a revisão do Plano Diretor e da Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, além de subsidiar as projeções do Plano Salvador 500 como um todo⁴².

A divisão entre as atividades do Plano Salvador 500 e da produção da legislação urbanística se confundiram em grande parte do processo, e a real separação entre as duas propostas foi bastante nebulosa⁴³ durante boa parte do seu desenrolar. Em muitos momentos, o público das atividades participativas e até mesmo a facilitação

⁴² A contratação da consultoria da FIPE teve um valor de R\$ 6.806.372,00 (seis milhões, oitocentos e seis mil, trezentos e setenta e dois reais).

⁴³ Nesse sentido, foi requerida pelo público da primeira audiência pública e posteriormente realizada pela prefeitura uma audiência pública apenas com a temática de "Esclarecimentos acerca da inter-relação entre o Plano Salvador 500, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS)", em 11 de junho deste ano.

tiveram dificuldade de separar as duas iniciativas, de forma que os cronogramas e calendários do Salvador 500 se confundiram com os cronogramas e calendários de produção do PDDU.

Essa confusão entre espaços permitiu que o Executivo Municipal considerasse parte integrante do processo de elaboração do PDDU atividades que a priori são voltadas apenas para o Salvador 500. Foi o caso das **Oficinas de Bairro**, que apesar de, em tese, integrarem a estrutura de elaboração do Plano Salvador 500, eram utilizadas pela prefeitura para afirmar a existência de participação popular na produção da legislação urbanística frente ao notório esvaziamento das primeiras audiências públicas, ainda que os conteúdos das mesmas fossem diversos entre si.

Sendo assim, como explicitado, tem-se que o Plano Salvador 500 estabeleceu um processo participativo para a construção de um plano estratégico para a cidade de Salvador abordando temáticas para além do desenvolvimento urbano *strito sensu*.

Por razões de escolha metodológica, do tempo necessário para a realização da pesquisa empírica e tendo em vista um foco prioritário nas políticas públicas de desenvolvimento urbano, a análise desta dissertação se restringe a fase de discussão promovida pelo Executivo anteriores ao envio do Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, um dos produtos do Plano Salvador 500, à Câmara Municipal de Salvador.

Por este motivo, a análise se centra basicamente em três espaços participativos: Oficinas de Bairro, fóruns temáticos e audiências públicas. Vale ressaltar que outros espaços de debates sobre o tema ocorreram, promovidos pela sociedade civil, por setores profissionais e pelo Ministério Público do Estado da Bahia. Os debates ocorridos nestes outros espaços, pelas mesmas razões explicitadas acima, não serão objeto direto desta dissertação, mas certamente fizeram parte das referências necessárias para embasar as análises aqui contidas.

Também por isto esta pesquisa se exime de se aprofundar sobre o conteúdo dos documentos produzidos neste processo não vinculados diretamente a temática da participação popular, seja dos Estudos Técnicos apresentados pela consultoria contratada, seja do Projeto de Lei (PL nº- 396/15) apresentado. Estes apenas serão referidos quando servirem de suporte para demonstrar aspectos da rotina participativa. Explicitado o recorte metodológico, passemos a uma descrição geral de

quais as etapas previstas no Plano Salvador 500 e uma descrição mais detalhada da rotina participativa dos três espaços elencados acima.

3.2 ROTINAS PARTICIPATIVAS

3.2.1 Fases Previstas

Segundo o executivo municipal, o Plano Salvador 500 se estruturaria em 5 etapas:

Etapa 1 – Planejamento: Etapa interna da administração de contratação da consultoria e treinamento dos técnicos;

Etapa 2 – Estudos Básicos (Salvador é – Salvador será): Etapa diagnóstica. A Prefeitura previu pra essa etapa o levantamento de dados sobre o estágio atual da cidade. Constitui parte dessa etapa o primeiro Ciclo de Oficinas de Bairro e parte dos estudos técnicos realizados pela consultoria da FIPE. Seus principais produtos foram: o relatório do primeiro ciclo de oficinas, o primeiro documento elaborado pela FIPE intitulado: "Relatório de Caracterização Atual" e o "P4.1" (produto sobre a legislação urbanística vigente que deveria integrar o relatório de caracterização atual, mas que só foi apresentado posteriormente);

Etapa 3 – Estudos Analíticos (a Salvador que queremos): Nesta etapa estava prevista a construção de um prognóstico alternativo e cenários de futuro. Constituem ainda parte dessa etapa o segundo Ciclo de Oficinas e o seu principal produto é o relatório "Salvador hoje e suas tendências", considerado pela PMS o documento definitivo que embasaria a formulação do PDDU e as demais ações do plano estratégico. Também constam como documentos referentes a esta etapa o relatório "Salvador do Futuro: Território da Inclusão e das Oportunidades" e o "Diagnóstico Propositivo Tendencial do Turismo em Salvador", ambos documentos apresentados após o encerramento das audiências voltadas para apresentação dos estudos básicos que embasariam a minuta do projeto de lei do PDDU;

Etapa 4 – Estratégia de Desenvolvimento (a Salvador que se constrói): Apresentação das "estratégias de desenvolvimento pensadas para a cidade". É a etapa de apresentação concreta dos planos e projetos da prefeitura para Salvador;

Etapa 5 - Política Urbana (a Salvador que se constrói): Etapa de produção da legislação urbanística: PDDU e LOUOS.

A estruturação do cronograma foi um dos pontos mais confusos do processo. A previsão inicial era de que o projeto do PDDU estivesse pronto ainda no primeiro semestre do ano de 2015, este prazo foi estendido para agosto e o projeto de lei só foi finalizado pelo executivo de fato em novembro do referido ano. Foram apresentados cerca de três cronogramas diferentes, chegando a ser apresentado em junho um calendário de audiências públicas que não foi cumprido.

A fluidez no cronograma dificultou a organização para acompanhamento do processo, seja pela ausência de datas marcadas com antecedência, seja pela inversão do roteiro lógico apresentado no início do processo. Primeiro, a formulação do plano estratégico com a realização de estudos de diagnóstico e desenvolvimento de estratégias de crescimento, e apenas como produto final a formulação da legislação urbanística.

Feita uma análise do desenrolar do processo participativo do Plano, percebe-se que as etapas não seguiram a ordem apresentada. Houve um corte durante a terceira etapa para a produção dos projetos de lei do PDDU e LOUOS (5ª etapa) e, segundo a coordenação do Plano, depois da aprovação do PDDU e LOUOS, se retomaria as proposições de estratégia de desenvolvimento (4ª etapa). Assim, tem-se:

1ª etapa ---> 2ª etapa ---> 3ª etapa ---> 5ª etapa (PDDU e LOUS) ---> 4ª etapa

3.2.2 Tipos de espaços propostos:

3.2.2.1 Oficinas de Bairro: Primeiro Ciclo

As Oficinas de Bairro, segundo a definição apresentada pela coordenação do plano, seriam:

Eventos de mobilização e participação social para a elaboração do PLANO SALVADOR 500 e a revisão do PDDU e da LOUOS.

Nas oficinas a população é *informada* sobre conceitos e as etapas do processo de planejamento estratégico e a Prefeitura *ouve* a população sobre as leituras e expectativas a respeito do seu bairro e da cidade" (grifos nossos) (COORDENAÇÃO, 2014a).

Elas estavam previstas como uma das estratégias de mobilização e participação social do plano e na definição da sua coordenação seria, entre as diversas formas de participação possíveis, "(...) a forma mais direta de participação, aquela que coloca a população próxima à equipe técnica e lhe dá a oportunidade de falar

abertamente." (Trecho extraído de documento entregue pela equipe do plano no 1º Ciclo de Oficinas de Bairro) (COORDENAÇÃO, 2014c). (Conferir ANEXO I- Documento 01)

A prefeitura municipal realizou dois ciclos de oficinas nos bairros de Salvador. O primeiro entre os meses de novembro e dezembro de 2014 e o segundo no mês de julho de 2015. As oficinas eram designadas territorialmente, a partir da delimitação das prefeituras-bairro⁴⁴. No primeiro ciclo, ocorrido no segundo semestre de 2014, foram realizadas 17 oficinas. Segundo a coordenação do Plano Salvador 500, as oficinas pretendiam contribuir para a realização de um diagnóstico e prognóstico acerca da cidade de Salvador. Diagnóstico e prognóstico estes que seriam incorporados ao Plano juntamente com os posteriores estudos técnicos e contribuições de outras fases do processo (como os fóruns temáticos), delineando um cenário da Salvador atual e do seu prognóstico de crescimento.

A metodologia dessas oficinas foi estruturada em 3 fases.

A **primeira fase** era uma fase de apresentação geral executada pelos técnicos da Fundação Mario Leal e da SUCOM. Era exposta a ideia geral do Plano Salvador 500 e introduzidas algumas noções acerca de planejamento urbano e da legislação urbanística, como o que significava PDDU- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e LOUOS- Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo. Também nesse momento eram apresentadas quais as correlações que se estabeleceriam entre o Plano Salvador 500 e a produção da legislação urbanística, quais eram as etapas previstas ("Salvador é", "Salvador será" e a "Salvador que queremos") e como seria possível para os cidadãos participassem deste processo. Também neste momento era apresentado o roteiro e a metodologia da oficina, seus objetivos, conceitos básicos e como funcionariam os grupos de trabalho.

Na **segunda fase**, os participantes eram divididos em grupos de forma aleatória. Em cada grupo foram entregues também questionários individuais (Conferir ANEXO J- Documento 02). Um dos questionários trazia perguntas sobre sexo, faixa etária, emprego, nível de escolaridade e avaliação de alguns serviços públicos; o outro era um questionário de avaliação da metodologia da oficina.

⁴⁴Prefeituras-bairro são uma nova proposta de divisão administrativa implantadas na gestão do prefeito ACM Neto durante o ano de 2013. Seus efeitos sobre o desenrolar da atividade participativa das oficinas de bairro devem ser explicitados em próximo ponto.

Em seguida, era iniciada uma coleta das impressões dos participantes acerca da realidade da cidade ("Salvador é"). Foi utilizada a metodologia do FOFA (análise SWOT⁴⁵), na qual os participantes deveriam apontar Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças detectadas em seu bairro e região. As contribuições e análises, realizadas sempre de forma individual, deveriam versar acerca dos seguintes temas: 1) Serviços e equipamentos públicos; 2) Espaços públicos e Segurança; 3) Emprego e Renda; 4) Habitação e Saneamento; 5) Ambiente e Cultura; e 6) Transporte e Mobilidade.

Como a intervenção era individual e meramente enunciativa, não se debatia o conteúdo das análises havia apenas o levantamento, era possível a existência de análises conflitantes ou excludentes entre si. Assim, se um participante ao ser questionado sobre espaços públicos colocasse, por exemplo, que havia ausência de praças no seu bairro, e outro participante morador do mesmo bairro entendesse que o número de praças existentes era suficiente, ambas as proposições seriam tabuladas e incluídas no relatório final. Sobre este ponto, a facilitação colocava que a intenção da oficina não era chegar a um consenso, e sim levantar o maior número de análises/opiniões/diagnósticos possível.⁴⁶

Posteriormente, os participantes também eram chamados a se manifestar sobre o prognóstico que tinham sobre a cidade. Eles deveriam responder a pergunta: "Caso nenhuma alteração seja realizada, como Salvador será daqui a trinta e cinco anos?". As intervenções também eram feitas de forma individual e se referiam as temáticas elencadas acima.

Tabuladas as análises, tanto de diagnóstico ("Salvador é") quanto de prognóstico ("Salvador será"), eram entregues questionários de avaliação da metodologia, e a **terceira fase** era a de apresentação por um representante da produção de cada grupo para os demais.

⁴⁵A matriz SWOT é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa (...). A técnica é creditada a Albert Humphrey, que liderou um projeto de pesquisa na Universidade de Stanford nas décadas de 1960 e 1970, usando dados da revista Fortune das 500 maiores corporações". Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/An%C3%A1lise_SWOT>.

⁴⁶Interessante relacionar a previsão do Plano de Mobilização e Participação Social, que prevê: "As estratégias do Plano Salvador 500 envolvem conteúdos técnicos e interesses políticos. A confrontação entre essas duas dimensões intrínsecas, frequentemente, **resulta em obstáculos e paralisações do processo**. Quando bem encaminhados, processos de aprendizagem sobre conteúdos, pontos de conflito, estratégias de negociação e pactos favorecem a implementação do Plano, informando estratégias de negociação e **mitigando conflitos**." (COORDENAÇÃO, 2014d) (grifos nossos)

3.2.2.2 Oficinas de Bairro: Segundo Ciclo

O Segundo Ciclo de Oficinas de Bairro foi realizado em julho do ano de 2015 e contou com 12 oficinas. A metodologia utilizada era a de construção de um mapa colaborativo, no qual os participantes deveriam colocar sugestões para a cidade. Era pré-definida e se repetiu com poucas variações nas oficinas de todos os bairros. Resumidamente, a metodologia era composta de três fases: abertura, construção do mapa colaborativo e aprovação do mapa.

Primeira Fase - Abertura: Explicação de como seria o espaço. Retomava a ocorrência de um primeiro ciclo de oficinas e qual tinha sido a metodologia (técnica SWAT ou FOFA) utilizada neste primeiro momento.

Era apresentado um calendário das oficinas que ocorreriam neste segundo ciclo e havia um resgate dos resultados gerais do primeiro ciclo de oficinas. Apresentava também os dados específicos relativos àquela prefeitura bairro em que estava ocorrendo a oficina.

Segunda Fase - Construção do Mapa Colaborativo: Cada pessoa deveria pensar em propostas e ações relativas a um dos nove eixos apresentados pela prefeitura. Após colocada a proposta, ela era sinalizada através de uma marcação em um grande mapa que se encontrava no centro da sala⁴⁷. A proposta podia ser feita para o bairro, para a região ou para toda Salvador.

Feitas as propostas, elas eram tabuladas por um dos facilitadores em uma planilha que estava projetada em uma das paredes da sala. As intervenções eram separadas por eixos temáticos, que seguiam a seguinte ordem: 1) transporte e mobilidade; 2) emprego e renda; 3) meio ambiente; 4) cultura e patrimônio; 5) serviços públicos; 6) equipamentos e espaços públicos; 7) habitação; 8) saneamento; e 9) segurança pública.

Terceira Fase- Aprovação do Mapa: Seria um momento pensado para a leitura da síntese das propostas tabuladas e a observação do mapa já completo⁴⁸.

Para a observação das oficinas do primeiro e do segundo ciclo, foi utilizado o Guia de Observação em (Conferir ANEXO L- Documento3). Além disso, algumas

⁴⁷Na primeira oficina realizada não havia um limite de tempo pré-definido para a intervenção. No decorrer da própria oficina, os facilitadores colocaram um limite de 2min para cada intervenção e iniciaram um processo de “inscrição” das falas, que foi o método utilizado nas oficinas posteriores.

⁴⁸ Este momento não ocorreu em nenhuma das oficinas que presenciamos pela escassez do tempo.

oficinas ou trechos delas foram gravadas em áudio e tiveram imagens registradas. De modo geral, podemos apontar algumas questões que se repetiram nas diversas oficinas.

a) Falta de divulgação e esvaziamento:

Um dos grandes problemas apontados de forma geral pelos participantes foi a ausência de divulgação, ou a existência de uma divulgação insuficiente e apressada. No início do primeiro ciclo de oficinas, a coordenação do plano se utilizou basicamente de poucos *outdoors* em algumas áreas da cidade com dizeres genéricos onde não constava, por exemplo, data e local de ocorrência das oficinas.

A utilização de meios de divulgação de massa, conforme previsão do Estatuto da Cidade, só passou a ocorrer no meio do segundo ciclo de oficinas, através de *spots* de rádio e após a requisição repetitiva do grupo Participa Salvador.

A principal divulgação, quando ocorria, ficava a cargo da estrutura das prefeituras-bairro nos locais em que elas já tinham sido implantadas, o que pode ter interferido no perfil das pessoas que conseguiram acessar as oficinas. Em muito dos espaços se questionou o fato de que a população só tinha sido avisada da atividade com pouco tempo de antecedência (um ou dois dias)⁴⁹, e, ainda, muitos dos presentes demonstravam não ter certeza do que se tratava a oficina (desconheciam, por exemplo, o que vinha a ser o Plano Salvador 500).

A constatação geral das oficinas é a de um número baixo de participantes. Alguns casos extremos, como a oficina da prefeitura-bairro de Pau da Lima do segundo ciclo, que contaram com a presença de apenas de 17 pessoas⁵⁰. Outras foram remarcadas por pressão da população diante da falta de divulgação prévia e de esvaziamento do espaço (foi o caso das oficinas de Valéria e São Caetano no 1º ciclo).

Para além disso, há a dificuldade de computar o número efetivo de pessoas no espaço. Foi comum o "entra e sai" de participantes ou a mera assinatura da lista de presença. Há ainda a considerar a presença funcionários de secretarias do município que não integravam a equipe de facilitação. Estariam estas pessoas exercendo o papel de cidadãos ou estariam representando a administração municipal?

A própria equipe do plano, no seu relatório acerca do primeiro ciclo de oficinas, reconhece um processo de esvaziamento da atividade ao comparar o número

⁴⁹ Os próprios agentes municipais, como diretoras e diretores das escolas ou os prefeito-bairro responsáveis pelos locais onde as oficinas aconteciam questionavam a falta de antecedência para a divulgação e preparação do espaço físico.

⁵⁰ Neste cálculo, foi excluída a presença da autora e a presença de um integrante do grupo Participa Salvador, considerando que se tratava de meros agentes observadores e não participantes efetivos.

inicial de pessoas inscritas e o número de pessoas que responderam aos questionários individuais e de avaliação das atividades, entregues no decorrer e ao final das oficinas. O relatório afirma:

Considerando a metodologia adotada, com aplicação de dois questionários, um no início dos grupos de trabalho e outro, de avaliação da oficina, antes da plenária final, percebe-se um esvaziamento progressivo entre o momento da inscrição (quando são definidos os grupos nos crachás) e os momentos de aplicação dos dois questionários. (...) Do total de 934 inscritos, mais de 70% participaram dos grupos de trabalho e responderam aos questionários com perfis individuais e observações sobre o bairro. A parcela dos que responderam aos questionários de avaliação, contudo, limitou-se a pouco mais da metade dos inscritos, 57,6%. (COORDENAÇÃO, 2015a).

Neste sentido, é difícil quantificar o número real de participantes em cada oficina. Ainda assim, tem-se uma média de 55 pessoas por espaço no primeiro ciclo e 56⁵¹ no segundo⁵², levando em consideração que as oficinas abrangiam áreas da cidade com uma população em média de 167,288 mil habitantes, pode-se considerar um número de participantes pouco representativo⁵³.

b) Divisão territorial e relação com as prefeituras-bairro

Pouco antes do início do Plano Salvador 500, a prefeitura municipal realizou um processo de descentralização administrativa e reorganização territorial da cidade. As antigas regiões administrativas foram substituídas por prefeituras-bairro e Salvador passou a se organizar nestas novas 10 regiões.

Além de corresponder a uma nova divisão administrativa e territorial, cada prefeitura-bairro contava com novos órgãos representativos: os cidadãos passaram a ser

⁵¹ Chama a atenção a disparidade no número de participantes entre as oficinas do segundo ciclo. Enquanto algumas oficinas tiveram um número expressivo de participantes, como a da Cidade Baixa com 93 e a da ilha de Bom Jesus dos Passos com 103 pessoas, outras tiveram um número reduzido, como a de Pau da Lima com 18 e a de Liberdade/São Caetano com 29.

⁵² Este número foi obtido através da divisão simples entre o número total de participantes e a quantidade de oficinas. Não foram excluídos do cálculo a presença dos participantes considerados "mero observadores", como a desta pesquisadora ou a dos técnicos do grupo Participa Salvador nem mesmo o de possíveis funcionários municipais não integrantes da equipe técnica do plano.

⁵³ Entende-se a dificuldade de comparar grandezas tão díspares, e nos parece óbvio que por maior que seja a quantidade de pessoas presentes uma oficina de bairro, este modelo não conseguiria atrair um número significativo de pessoas se comparado com a população do bairro como um todo. Ainda assim, parece oportuno apontar este dado pois é um elemento para analisar tanto a escolha pela divisão territorial que o plano faz, agrupando um grande número de bairros e portanto de uma grande população, quanto o alcance que a oficina de bairro teve diante do seu potencial, mesmo reconhecendo os limites acima levantados, parece que era possível atingir mais pessoas por atividade.

representados por um(a) prefeito(a)-bairro e por conselheiros(as) integrantes de um conselho-bairro.

De maneira geral, o processo de implantação das prefeituras e de definição dos(as) representantes foi bem apagado e, no entanto, ele foi utilizado como referência para a realização das Oficinas de Bairro, servindo de base tanto para a distribuição territorial das oficinas, quanto para a sua divulgação, que em grande medida ficou a cargo da estrutura da prefeitura-bairro.

Os(as) prefeitos(as)-bairro foram grandes responsáveis pela viabilidade da realização das Oficinas de Bairro e, em alguma medida, das audiências públicas. Principalmente nas últimas audiências públicas, que se mostraram mais cheias, foi possível reconhecer alguns desses representantes junto com grupos de pessoas moradoras das suas localidades e pôde-se perceber a articulação com os prefeitos-bairro pra "levar público" para estes espaços.

Alguns questionamentos surgem desta constatação. Marcelo Lopes de Souza, por exemplo, aponta a necessária vinculação do processo participativo à sua base territorial. Ele compreende que a definição dos territórios em que se dará a participação é um indicador fundamental da qualidade desta participação.

A natureza da malha territorial adotada para fins de implementação do processo de participação popular no planejamento e/ou na gestão deve ser vista como um dos mais importantes *indicadores de consistência participativa*. A esse respeito a primeira pergunta à qual cabe responder é: *a territorialidade do processo é, ela própria, participativa?*, ou seja: *os cidadãos tomaram e tomam parte nas decisões sobre a definição das unidades territoriais que servirão de referência para a sua participação?*" (SOUZA, 2006, p.343) (grifos no original)

O autor entende que a preservação das intersubjetividades e a consideração dos sentimentos de lugar, são aspectos fundamentais no momento de definição do aspecto territorial que dará subsídio para um processo participativo. Dessa forma, a delimitação da malha territorial deve ser pactuada com a população, no que ele chama de experiência *bottomup* (de baixo pra cima), de forma a efetivar o processo participativo (SOUZA, 2006, p.344).

(...) o grau em que a divisão territorial respeita e incorpora uma certa "lugaridade", ou mesmo, sobre essa base, territórios gerados na esteira de tradições de organização da sociedade civil (ativismo de bairro), é um ótimo indicador de consistência participativa da experiência concreta que estiver sendo examinada. **Um desempenho ruim, a propósito desse indicador, poderá significar muito mais que**

simplesmente desleixo por parte da administração: será um indício, certamente, de um compromisso frouxo com a própria ideia de participação popular e um entendimento limitado dessa ideia, como o autor já havia sugerido anteriormente (SOUZA, 2000, p.344-345) (grifos nossos).

A subdivisão de Salvador em prefeituras-bairro respondeu a uma demanda exclusiva da administração municipal, não refletindo uma demanda dos cidadãos, quando da realização das oficinas esta divisão territorial foi bastante questionada por seus participantes. Em primeiro lugar, porque reunia uma quantidade enorme de bairros e, conseqüentemente, uma grande população em cada prefeitura-bairro; em segundo lugar, porque havia também uma variedade muito grande do perfil dos bairros integrantes de cada prefeitura-bairro.⁵⁴ E, por fim, porque muitas vezes reuniam bairros próximos geograficamente mas que possuíam pouca ou quase nenhuma interligação no viver cotidiano dos seus habitantes.⁵⁵ Assim, os participantes questionavam como poderiam ser discutidas em um mesmo espaço realidades tão díspares.

Portanto, é possível apontar que a falta de legitimidade do processo de formação das prefeituras-bairro e a sua escolha como base territorial das atividades participativas acabou se refletindo sobre o processo das Oficinas de Bairro que se utilizaram desta organização, tanto porque privilegiou ou não a participação de determinados bairros, quanto porque influenciou diretamente na divulgação da atividade e dos grupos/lideranças que a elas compareceram (em geral próximos ou integrantes da representação da prefeitura-bairro local).

c) Metodologia

Um ponto central para a compreensão do que foram as Oficinas de Bairro é a análise da relação dos participantes com a metodologia apresentada. Algumas perguntas podem ser feitas para guiar a observação desses momentos: o que a prefeitura apresentou com a metodologia e o que ela pretendia extrair das Oficinas de Bairro? A metodologia era adequada para os objetivos que se propunha? Estes objetivos são

⁵⁴ Um exemplo emblemático é a prefeitura-bairro Itapuã/Ipitanga do que abrange numa mesma região territorial bairros como STIEP (bairro de classe média, próximo ao centro financeiro da cidade) e Intinga (bairro fronteiro com Lauro de Freitas, ocupado majoritariamente pelas camadas sociais mais baixas).

⁵⁵ Foi o que ocorreu na oficina de Valéria/ Pirajá, onde os participantes moradores de Valéria disseram ter dificuldades de falar sobre a realidade do outro bairro, uma vez que mesmo que "vizinhos" territorialmente eles tinham pouca interligação já que poucas eram as linhas de ônibus de um bairro para o outro.

adequados numa discussão de política urbana? Como os participantes apreenderam a metodologia apresentada?

Apesar de terem objetivos diferentes, as metodologias utilizadas nas duas fases de oficinas tiveram em comum a perspectiva de realizar apenas um levantamento (listagem de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças- 1º ciclo; e de propostas para o futuro da cidade- 2º ciclo).

No primeiro ciclo de oficinas, ficou evidente que a metodologia foi apreendida pelas pessoas de forma a possibilitar apenas um levantamento dos problemas e qualidades dos bairros em que moravam. Houve também uma dificuldade dos participantes e também dos facilitadores em trabalhar com as categorias propostas. Por exemplo, a classificação entre “*ameaças*” e “*oportunidades*” ficou confusa em muitos grupos, e a própria facilitação não conseguia explicar a diferença entre estas categorias e as categorias de “*fraqueza*” ou “*fortaleza*” utilizadas pela metodologia.

A atividade tinha que ser constantemente interrompida para que a equipe de facilitadores explicasse a metodologia, e não era possível discussões mais longas acerca de um ponto ou outro que se tornasse divergente entre os participantes. A facilitação, por vezes, exercia o papel de “prepostos” da administração municipal. Principalmente no primeiro ciclo de oficinas, quando havia o levantamento de “problemas” dos bairros, quando algum(a) participante levantava: “Acho que meu bairro tem *tal* problema”, os facilitadores comumente respondiam “Ah, mas a prefeitura tem feito *tal* ação a este respeito” e o “problema” levantado não era tabulado.

O segundo ciclo de oficinas, ao propor a construção de um mapeamento coletivo de propostas, faz uma opção por um tipo de metodologia que, para funcionar bem, prevê a expectativa de poucas pessoas no espaço. Como não havia mais as divisões em grupo e as contribuições eram feitas individualmente por cada participante, a atividade se tornaria inviável se contasse com um número maior de participantes.

Mais uma vez, a metodologia foi bastante criticada, em parte porque não ficava explícita para os presentes ou porque a facilitação era malfeita (técnicos que interrompiam as falas, “traduziam” as falas etc.), ou ainda porque não dava conta das discussões a serem realizadas.

A atividade tinha que ser reexplicada algumas vezes e, em muitos momentos, ela se assemelhou muito ao que aconteceu durante o primeiro ciclo, de forma que conseguiu mais levantar problemas do que extrair propostas ou contribuições.

Além disso, a ordem de listagem temática que a prefeitura propôs pode inclusive ter influenciado alguns resultados. Em primeiro lugar, porque muitos problemas envolvem mais de um "eixo temático" e, em segundo lugar, porque no decorrer da oficina, o cansaço e o esvaziamento fez com que houvessem menos intervenções, ou intervenções mais curtas nos últimos eixos temáticos

Na oficina da Barra/ Pituba do segundo ciclo, os questionamentos acerca da metodologia escolhida foram tão presentes, que integrantes puxaram em coro gritos de "Fora oficina! Fora oficina!", pontuando que o modelo de Oficina de Bairro era insuficiente para a necessidade de discussão das temáticas relacionadas ao planejamento da cidade.⁵⁶

Qualquer elaboração mais complexa acerca dos problemas e qualidades constatadas eram interrompidas pela facilitação: ou sobre o argumento da não extrapolação do tempo, ou sobre o argumento de que aquele não era o momento da discussão, que as colocações deveriam se dar em forma de propostas objetivas, e que independente das divergências todas elas seriam levadas em consideração.

d) A facilitação: Interrupção/ interdição/ tradução. A relação com o "saber técnico"

A facilitação dos espaços participativos, apesar de ser uma decorrência do desenho metodológico, merece uma análise a parte. Foi possível perceber alguns padrões na atuação dos facilitadores, principalmente, durante as Oficinas de Bairro. A tabulação das intervenções dos participantes, seja na fase diagnóstica do primeiro ciclo, seja no levantamento de propostas para o futuro do segundo ciclo, correspondia muitas vezes a um processo de **tradução, interdição e objetivação/redução da complexidade** do que era colocado pela audiência.

Os facilitadores realizavam um processo de enquadramento das falas dos participantes. Eram comuns construções como: "O que ele quis dizer com isso foi A (e não B" (tradução); ou "Este não é o momento para falar disso", "Seu tempo acabou" (interdição) ou ainda "Aqui não é espaço para essa discussão, vocês devem formular propostas concretas"(objetivação/redução da complexidade).

⁵⁶ Esta oficina do 2º ciclo, curiosamente, ganhou uma continuação realizada uma semana depois. Foi interessante perceber essa "concessão" feita pela administração pública, uma vez que em outras oficinas o pleito de extensão também tinha sido feito e não atendido. Esta concessão levanta o questionamento se a possibilidade da continuação das atividades não teria a ver com o fato de se tratarem de bairros cuja a população possui uma renda média elevada e um elevado grau de escolaridade se comparada a população de outros bairros de Salvador.

Um caso exemplar ocorreu no primeiro ciclo de oficinas em uma oficina realizada em na região do Centro: uma participante levantou como "fraqueza" a atuação truculenta da polícia com os moradores da região, a facilitação tabulou a intervenção como "falta de segurança pública".

Assim, se estabeleceram durante as oficinas dois campos distintos: o campo de expressão das demandas da população e o campo de apreensão das demandas pela administração pública. Os facilitadores eram os responsáveis pela filtragem entre um e outro campo. As demandas colocadas pelos participantes só eram constituídas enquanto demandas válidas para a administração a partir do momento que elas fossem "reenquadradas" pelo processo de facilitação.

Deste processo, portanto, também emergiu um tensionamento evidente entre a apreensão de mundo dos participantes e o "saber técnico/tecnificado" dos facilitadores. Dessa forma, as demandas *ouvidas* pela administração pública eram aquelas capazes de ser apreendidas e captadas pelo filtro técnico da facilitação, o que pareceu excluir uma parte significativa das demandas expostas.

e) Representatividade dos participantes, desigualdade e concentração de fala

Houve ainda, durante as Oficinas de Bairro, uma sub-representação de alguns setores da população soteropolitana. Apesar da configuração demográfica de Salvador apontar para uma maioria da população feminina, 53,32%, e uma população jovem de aproximadamente 16,96%, estes setores representaram respectivamente apenas 39% e 7% dos participantes do primeiro ciclo de oficinas⁵⁷

Existiu também uma disparidade na representação de alguns bairros. O relatório apresentado sobre as oficinas do primeiro ciclo dá conta da falta de representantes de 44 bairros da cidade. Isso significa que cerca de 1/4 dos bairros de Salvador não tiveram ninguém participando nas oficinas propostas no primeiro ciclo (se incluem nessa lista bairros como Vale das Pedrinhas e Santa Cruz). Alguns outros tiveram entre um e dois representantes, como é o caso de bairros populosos como Uruguai, Acupe, São José do Cabrito, Lobato, Fazenda Grande I, entre outros.

⁵⁷ Este cômputo não pode ser realizado com precisão em relação ao segundo ciclo de oficinas, já que a prefeitura não fez o levantamento da idade dos participantes. No entanto, pela observação dos espaços presenciados pode se dizer que manteve-se a tendência do baixo número de mulheres e jovens na atividade.

Para além da falta de representatividade numérica, houve uma notória concentração de fala. As intervenções femininas eram raras e mais de uma vez mulheres participantes desistiam de falar. Da mesma forma, as intervenções por parte de lideranças locais costumavam durar mais tempo e ser mais frequentes.

3.2.2.3 Fóruns Setoriais e Temáticos

Na definição apresentada pela coordenação do plano: "Os fóruns do Plano Salvador 500 são espaços estruturados para debates, discussões e contribuições sobre temas estratégicos ligados ao desenvolvimento de Salvador, envolvendo a participação de **públicos específicos ou especializados.**" (COORDENAÇÃO, 2014b) (grifos nossos).

Apesar da previsão de dois tipos diferentes de fóruns, o fórum temático, onde se discutiriam temáticas específicas, e os fóruns setoriais, que seriam espaços voltados para determinados segmentos e atores da cidade (por exemplo: representantes da construção civil, representantes de movimentos sociais, representantes do comércio etc.), apenas o primeiro foi realizado.

Os Fóruns Temáticos foram espaços que trouxeram especialistas convidados para discutir alguns temas definidos pela coordenação do plano. Foram realizados cinco fóruns temáticos, com os seguintes temas gerais: 1) Desenvolvimento Econômico e Social; 2) Mobilidade e Estrutura Urbana; 3) Meio Ambiente e Cultura; 4) Habitar na Cidade; e 5) Instrumentos da Política Urbana. Além desses, também foi realizado um "Fórum de Internacionalização", que trouxe especialistas em planejamento urbano com experiências fora do Brasil.

Apesar de teoricamente aberto ao público, a participação no fórum dependia de inscrição prévia realizada pela internet e sujeita a lotação, o que certamente "selecionou" o perfil dos seus possíveis participantes. Os locais de realização dos fóruns foram significativos dos setores que participaram deste espaço. A maioria dos fóruns foi realizada entre o Auditório da Casa do Comércio (na Av. Tancredo Neves) e no Auditório da Fieb- Federação das Indústrias do Estado da Bahia (no bairro do STIEP), ambos situados na região do chamado centro financeiro de Salvador.

O formato e a metodologia deste espaço se assemelhou muito ao formato de um seminário acadêmico ou de um congresso profissional. Houve pouca diversidade entre o perfil dos presentes, uma vez que o público acabava sendo formado

majoritariamente por acadêmicos/profissionais da área e a linguagem e o conteúdo da apresentação dos expositores era bastante técnica.

Em um dos fóruns, uma das expositoras chegou a colocar que iria trazer em sua exposição alguns "conceitos de economia urbana traduzidos para arquitetos", o que explicita que ela pressupunha um certo perfil de "plateia": pessoas com instrução formal de nível superior e minimamente "iniciadas" nas discussões acerca de planejamento e gestão urbana. Além disso, a interferência da audiência era limitada a considerações após a exposição dos *experts* convidados.

De forma geral, o que foi realizado foram espaços com pouca densidade participativa, seja pela abrangência restrita da atividade, que não alcançou a diversidade dos setores da sociedade civil (ONG's, associações de bairro, movimentos sociais etc.), seja pela metodologia que privilegiou a exposição dos especialistas à intervenção dos participantes⁵⁸.

Porém, em um determinado momento do processo participativo, foi sintomático perceber que os fóruns setoriais atraíram mais pessoas do que algumas das audiências públicas. Enquanto a segunda audiência pública, realizada em abril de 2015, contou com um auditório esvaziado, com cerca de 101⁵⁹ pessoas na atividade (incluindo servidores municipais e técnicos do grupo Participa Salvador), o fórum temático sobre Instrumentos da Política Urbana, atividade com a clara intenção de alcançar um público menor, chegou a contar com uma audiência entre 150 e 200 pessoas.

Pode-se apenas esboçar as possíveis justificativas para tal descompasso. Trazer nomes de especialistas de peso dentro do cenário do planejamento urbano brasileiro deve ter contribuído para atrair um público interessado e inserido dos debates da área nos moldes do que aconteceria com uma congresso profissional. Pode-se levantar também que os temas debatidos em alguns dos fóruns assumiam, à época, um protagonismo nas discussões da política local. Para se ter um exemplo, no momento da

⁵⁸Esta análise se assemelha à análise realizada nos outros espaços participativos do processo, principalmente em relação às audiências públicas. No entanto, ela é uma característica ainda mais acentuada dos fóruns temáticos. A própria equipe de elaboração do plano afirmou em um dos fóruns que ele detinha um caráter técnico, de forma que os expositores convidados deveriam produzir um *paper* que passaria a integrar a série de documentos que subsidiaria o desenvolvimento do plano pela prefeitura.

⁵⁹ Este é o número total de pessoas presentes, conforme lista de presença divulgada pela prefeitura. O número causa estranheza, pois a observação desta pesquisadora que esteve presente no espaço aponta para um número consideravelmente menor de participantes. Esta audiência, inclusive, é apontada como a audiência mais esvaziada do processo, por ter ocorrido em dia de paralisação dos motoristas de ônibus. Cabe ressaltar alguns aspectos peculiares desta audiência como uma grande presença de funcionários da prefeitura municipal e a retirada do grupo Participa Salvador durante o seu decorrer. O episódio será detalhado quando da análise das audiências públicas.

discussão sobre instrumentos urbanísticos, havia um projeto de lei na câmara de vereadores acerca da revisão da base de cálculo da outorga onerosa - PL 201/2014, e tinha acabado de ser promulgada uma lei que previa a extinção do FUNDURBS- Fundo de Desenvolvimento Urbano. E, por fim, pode-se ainda levantar a hipótese de que o grande número de participantes nos espaços essencialmente informativos demonstrasse a tendência que se delineava até então de um processo que se constituía mais como um debate técnico do que como uma arena de participação política.

Sendo assim, ao utilizarmos a escala de avaliação participativa sugerida por Marcelo Lopes de Souza (2010), os fóruns temáticos poderiam ser classificados como de caráter meramente informativo não configurando um espaço participativo real.

3.3.2.4 Audiências Públicas

Foram realizadas 14 audiências públicas ao longo do processo que antecedeu a entrega do projeto de lei do Plano Diretor à Câmara de Vereadores (conferir quadro em anexo). De maneira geral, pode-se classificá-las em três subgrupos: audiências de apresentação e discussão de metodologia (1ª à 3ª audiências); audiências de apresentação dos estudos técnicos (4ª à 8ª); e audiências de apresentação e discussão do projeto de lei do PDDU (9ª à 14ª) (Conferir ANEXOS M- Tabela 03, e ANEXO N- Tabela 04).

Conforme estabelecido, no regimento as audiências públicas seguiam um roteiro mais ou menos uniforme. Iniciada a audiência, era lida a ata da audiência anterior, após a leitura abria-se a possibilidade aos presentes de questionamentos e retificações acerca do conteúdo da ata. Encerrada a leitura e aprovada a ata, iniciava-se uma breve exposição acerca da temática da audiência corrente, em geral, conduzida por um técnico da Fundação Mario Leal ou da consultoria contratada (FIPE). Após, era aberta a possibilidade de intervenções por parte da audiência que tinham um tempo médio entre dois e três minutos para se manifestar. Era possível também realizar intervenções através de *questões de ordem* que visavam discutir questões regimentais ou procedimentais do desenrolar da audiência, ou ainda entregar documentos e contribuições por escrito à mesa.

As audiências voltadas para a apresentação da minuta do projeto de lei do Plano Diretor tiveram algumas peculiaridades em relação à metodologia. Manteve-se o rito de leitura da ata e o tempo de 2 a 3 minutos para intervenção da audiência, e se

disponibilizou fichas para a realização de intervenções por escrito. A apresentação por parte da equipe técnica do plano se repetiu nas seis audiências destinadas a esse fim. A discussão de proposições para a minuta não foi realizada por capítulos, apesar da reiteradas sugestões da plateia para que assim se fizesse, de forma que em todas as audiências sobre a minuta do projeto de lei era possível se discutir sobre qualquer tópico do texto.

a) Cronograma, divulgação das audiências e publicidade do seu conteúdo

Não houve um cronograma prévio das audiências a serem realizadas: foram apresentados diversos cronogramas pela coordenação do plano e ainda assim nenhum deles foi observado. O intervalo entre as audiências variou entre períodos que iam de oito meses entre uma e outra (intervalo da 1ª para a 2ª) e audiências realizadas no mesmo dia em turnos diferentes (caso da 4ª e da 5ª). Segundo análise do grupo Participa Salvador, "(...). Esta variação demonstra que não houve um ritmo constante de convocação da população para o rito das Audiências Públicas que, somado com a não publicação do cronograma, dificultou a preparação da população para participar do processo." (PARTICIPA, 2016).

A divulgação das audiências também foi um ponto constantemente questionado pelos participantes. Não existiram canais de divulgação com as datas e as pautas específicas de cada audiência para além de Diário Oficial e do Site do Plano (esse último, muitas vezes, com atraso). Quando ocorria a divulgação era sempre genérica, se referindo ao plano, mas não especificando data, horário e temática das audiências e encaminhando a população para a consulta no site. Os spots em rádio, quando utilizados, seguiam a mesma lógica.

Algumas audiências foram previstas e não realizadas. Além da oitava audiência que foi cancelada, de forma que a apresentação de um dos produtos da consultoria ficou prejudicada, foi prevista uma extensão da sexta audiência para a continuidade da análise do relatório nela apresentado, uma vez que os presentes entenderam que os espaço previsto não tinham dado conta de esgotar a discussão e muitos questionamentos não foram respondidos satisfatoriamente pela PMS. Esse espaço não foi realizado.

Houve um atraso significativo na disponibilização dos relatórios das audiências públicas com as respectivas listas de presença⁶⁰ (inclusive o relatório referente a primeira audiência pública ainda não foi divulgado) (COORDENAÇÃO, 2015d). No entanto, foi possível perceber, um crescimento significativo do número de participantes a partir da 9ª audiência pública, quando se iniciou a discussão sobre a minuta do projeto de lei do PDDU. A média de participantes por audiência foi de 156 excluindo-se a 1ª audiência pública que não teve sua lista de presença divulgada. Sendo que a audiência mais cheia foi a 14ª com 275 participantes.

A segunda audiência pública foi emblemática ao demonstrar o esvaziamento deste espaço. Ocorrida em um dia de fortes chuvas na cidade, com paralisação dos rodoviários (e a conseqüente diminuição do fluxo de ônibus) e em dia de manifestação nacional contou com um público reduzido, sendo que boa parte dele era constituído de funcionários da PMS⁶¹.

Outro ponto crucial diz respeito à divulgação dos documentos a serem analisados nas audiências. A maioria dos relatórios apresentados para a discussão eram documentos muito extensos (entre 300 e 500 páginas) que só foram disponibilizados com cerca de 15 dias de antecedência. Em diversos momentos, os participantes questionaram a viabilidade de se debater os relatórios, uma vez que se demonstrava impossível para o cidadão apreender conteúdos tão extensos e tão complexos no tempo disponível, o que certamente interferiria na qualidade do debate proposto.

b) Metodologia e Condução da Audiência

As audiências públicas tiveram no seu decorrer menos questionamentos sobre a metodologia utilizada do que as Oficinas de Bairro. Permaneceram, entretanto, as críticas ao tempo de fala destinado ao público (entre dois e três minutos). Em algumas ocasiões, também pode se apontar restrição da fala, na maioria das vezes pela condução

⁶⁰ Neste caso, a prefeitura contradiz o próprio conteúdo do regimento interno das audiências públicas que prevê:

Art. 21 A minuta da Ata, as gravações de áudio e vídeo sem edição e os documentos de cada audiência deverão ser publicados 20 (vinte) dias úteis após a sua realização, dentro dos prazos estabelecidos no Diário Oficial do Município, ficando a cópia impressa dos documentos textuais disponível para consulta na biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira e a cópia digital disponível no site do Plano Salvador 500, em www.plano500.salvador.ba.gov.br.

§ 1º Na Ata da Audiência Pública deverão constar o registro dos eventos ocorridos durante a sua realização e os resultados alcançados.

§ 2º Integrarão a Ata da Audiência Pública os registros audiovisuais, sem edição, e a lista de presença.

⁶¹ No registro em vídeo é possível perceber o momento em que a platéia é questionada sobre quem ali não era funcionário da prefeitura e apenas poucos presentes levantaram a mão.

da mesa, mas também em alguns momentos por manifestação da própria plateia, em especial com relação as intervenções do integrantes do grupo Participa Salvador

Duas ocasiões acerca da metodologia adotada, porém, merecem destaque. A primeira delas se refere à apresentação dos estudos básicos realizados pela FIPE, que foi feita em três turnos seguidos (manhã, tarde, manhã), correspondentes à quarta, quinta e sexta audiências. A escolha de apresentar o documento em audiências seguidas foi bastante questionada, uma vez que praticamente inviabilizou a participação efetiva da população na análise do relatório como um todo. A crítica era de que as audiências seguidas tornava inviável a participação do cidadão comum e que esta estrutura se assemelhava muito mais a de um seminário acadêmico do que a de uma audiência pública que realmente valorizasse a participação da população.

O segundo caso foram as audiências relativas à apresentação da minuta do projeto de lei do Plano Diretor. Nestas atividades, houve questionamentos frequentes sobre como se daria a metodologia de debate acerca da minuta do projeto de lei: seria por artigo? Por capítulos e títulos? Seriam feitos destaques pela plateia? O pedido dos participantes é que o debate fosse avançando por títulos que deveriam ser discutidos, preferencialmente, em cada audiência, não inviabilizando, no entanto, sugestões em outras partes do texto, de forma a contemplar aquela pessoa que não pode estar presente na audiência específica do tema que pretendia discutir.

A 12ª audiência, em específico, foi quase toda permeada por este questionamento, de forma que a equipe da coordenação do plano chegou a iniciar a exposição por títulos e a acatar a sugestão da plateia de realização do debate por "títulos prioritários". Todavia, essa decisão não foi aplicada nas audiências seguintes, de modo que em cada audiência era possível discutir e sugerir sobre qualquer parte do texto.

Parece, entretanto, que mais do que a preocupação com a garantia da participação daqueles que não pudessem comparecer em tal ou qual audiência, a metodologia escolhida, onde em todas as audiências era possível debater tudo, encurtou o processo participativo. O debate por títulos ou por conjunto de títulos necessitaria de um maior número de audiências públicas e estenderia o processo. A escolha da prefeitura municipal, portanto, se relaciona também com uma noção de *economia de tempo*.

c) *Leitura da Ata, duração das audiências e outros aspectos regimentais*

Alguns aspectos regimentais foram pontuados ao longo das audiências: o primeiro deles seria relativa a composição da mesa que conduziria as atividades. O Regimento Interno das audiências públicas previa na composição da mesa um membro do Conselho Municipal de Salvador. No decorrer das audiências, este foi um dos aspectos que nem sempre foi observado, em geral, a convocação de um membro da sociedade civil era feita no início da audiência questionando aos participantes se ali havia algum representante do Conselho Municipal. Na maioria das vezes, quando ocupado, este lugar era ocupado por algum funcionário da administração integrante do Conselho.

Um segundo aspecto sobre o conteúdo regimental, se deu em torno do poder de decisão acerca da suspensão e cancelamento das audiências. Este foi um debate que se iniciou ainda na segunda audiência pública, mas que se repetiu em audiências futuras.

A segunda audiência foi realizada em um dia de chuvas intensas e paralisação dos rodoviários⁶². Diante do notório esvaziamento da plenária, que no total era composta por cerca de 30 pessoas, incluindo funcionários da prefeitura e integrantes do grupo Participe Salvador, foi levantada questão de ordem por participante da plenária para que houvesse o adiamento da audiências. Ao invés de colocada a proposta para a votação de plenária o não adiamento foi decidido pela presidência da mesa, no caso, o superintendente da SUCOM Silvio Pinheiro. A decisão tomada unilateralmente sem submissão a plenária⁶³ foi de prosseguimento da audiência e alguns participantes em sinal de protesto esvaziaram o espaço.

⁶²Conforme se depreende das matérias disponíveis em:

<<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1673889-salvador-acorda-sem-onibus-paralisacao-vai-ate-as-8h>> e <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1673915-passageiros-lotam-pontos-a-espera-dos-onibus-em-salvador>>.

⁶³ Esta prerrogativa é baseada no artigo 13 do regimento interno das audiências públicas que dispõe:

Art. 13 São atribuições do facilitador: (...) III. dispor, em consonância com a Mesa Diretora e a plenária, sobre a interrupção, suspensão, prorrogação ou postergação da sessão, bem como sua reabertura ou continuação, quando avaliar conveniente, de ofício, ou a pedido de algum participante;

A prefeitura se apoiou no entendimento de que a expressão "quando avaliar conveniente" permitia a não deliberação conjunta com a plenária.



Imagem 03: Público da segunda audiência pública. Fonte: COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500, RELATÓRIO I- Oficinas de Bairro: 1º Ciclo, janeiro 2015.

Essa situação se repetiu em no mínimo mais duas audiências (13ª e 14ª⁶⁴), onde a grande maioria dos participantes requereram a suspensão da audiência ou a sua remarcação e a proposta não foi submetida a votação da plenária, sendo a continuação da audiência decidida unilateralmente pela mesa.

Um outro aspecto se referiu ao tempo destinado a leitura e realização de correções na ata, que acabou sendo um dos grandes problemas levantados durante as audiências pública. As últimas audiências, principalmente as audiências de discussão da minuta do projeto de lei, tiveram boa parte do seu tempo destinado à leitura da ata e às possíveis correções. Muitos dos presentes realizavam intervenções no sentido de corrigir o conteúdo lido pela equipe da prefeitura. Mesmo com a previsão regimental de que todas as audiências seriam gravadas e que a gravação integraria em sua totalidade a ata de cada uma delas, muito tempo proposto para o debate foi despendido em questionamentos acerca do conteúdo da ata que em alguns momentos era bastante contrastante com os fatos ocorridos e com as colocações realizadas.

Havia também uma disputa sobre o que constaria ou não na ata escrita. Muitos participantes, principalmente os grupos organizados e os movimentos sociais, reivindicavam que suas intervenções e propostas constassem expressa e integralmente na ata escrita e não apenas fosse referida no texto, deixando o registro completo para a gravação em vídeo.

⁶⁴ A remarcação da 13ª audiência foi requerida porque ela ocorreu no mesmo dia e horário do ENEM-Exame Nacional do Ensino Médio, o que impossibilitaria a presença da parcela jovem na audiência (inclusive, houve um abaixo-assinado capitaneado por alunos do IFBA entregue à prefeitura com essa requisição). Também durante a 13ª e durante a 14ª foi requerido pela plateia encerramento das audiências e a marcação de mais datas para discussão diante do longo tempo de duração do espaço, que chegaram a durar sete horas e meia, e dez horas ininterruptas, respectivamente.

Em alguma medida, os debates durante as audiências públicas ficaram polarizados não no conteúdo no projeto de lei apresentado, mas na disputa de quem detinha o poder de fala e de como essa fala era capturada pelo ente estatal representado ali pela coordenação do Plano. Em casos extremos, como os ocorridos nas duas últimas audiências, os debates sobre a ata duraram mais de duas⁶⁵ ou quatro horas, superando inclusive o tempo previsto para a duração de toda a audiência.

Por fim, cabe apontar ainda o prolongamento excessivo das duas últimas audiências públicas (13^a e 14^a), que duraram respectivamente sete horas e meia e dez horas ininterruptas. O longo tempo despendido na leitura e correções da ata, a manutenção do direito de fala dos inscritos que por falta de tempo não puderam falar na 12^a e 13^a audiência, as dificuldades de explanação da equipe da prefeitura que apresentou um conteúdo em qualidade ruim (dificuldade na visualização dos mapas, na compreensão da exposição etc.), e as inúmeras questões de ordem apresentadas pelos participantes foram fatores que alongaram estas duas última atividades.

Os participantes inúmeras vezes requereram a suspensão das audiências e a marcação de outras, tendo em vista a incapacidade quase biológica de alguém permanecer sete ou dez horas em uma atividade ininterrupta. e da necessidade de que o debate fosse feito com mais calma e profundidade. Ainda assim, todos os pedidos foram negados pela mesa diretora sob a alegação de que respeitaria as pessoas presentes, e enquanto tivesse gente disposta a discutir eles continuariam a discussão.

A última audiência pública chegou a um nível de tensionamento tão grande que houve pelo menos por duas vezes o início de tumulto entre os presentes, momentos em que se chegou próximo a agressões físicas.

As duas audiências foram momentos que deixaram explícitos situações de esgotamento físico e mental, onde qualquer possibilidade de diálogo entre sociedade e Estado restou prejudicada, ainda menos a possibilidade de alguma participação efetiva por parte dos cidadãos. O último momento participativo promovido pela prefeitura se encerrou aos pedidos de "Mais audiência! Mais audiência!".

d) Distribuição Territorial

⁶⁵ Conforme pode se extrair do material em vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tBA6_11OWFA>. Na 13^a audiência pública, a leitura da ata e o momento de considerações sobre a ata durou mais de 1h. A apresentação da minuta se inicia as 2:17:20s, conforme marcação do vídeo referido acima, ou seja, mais de duas horas depois do início da audiência.

As quatorze audiências públicas se realizaram em apenas sete locais diferentes da cidade em apenas seis bairros, concentrados em duas regiões: a região do Centro Antigo e a região do vale do Rio Camurugibe (também conhecida Centro Financeiro ou região do Iguatemi).

A pouca diversidade nos locais de realização das audiências se opõe às diretrizes propostas pela Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, que prevê em seu artigo 5º:

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

- I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;
- II -garantia da alternância dos locais de discussão. (BRASIL, 2005)

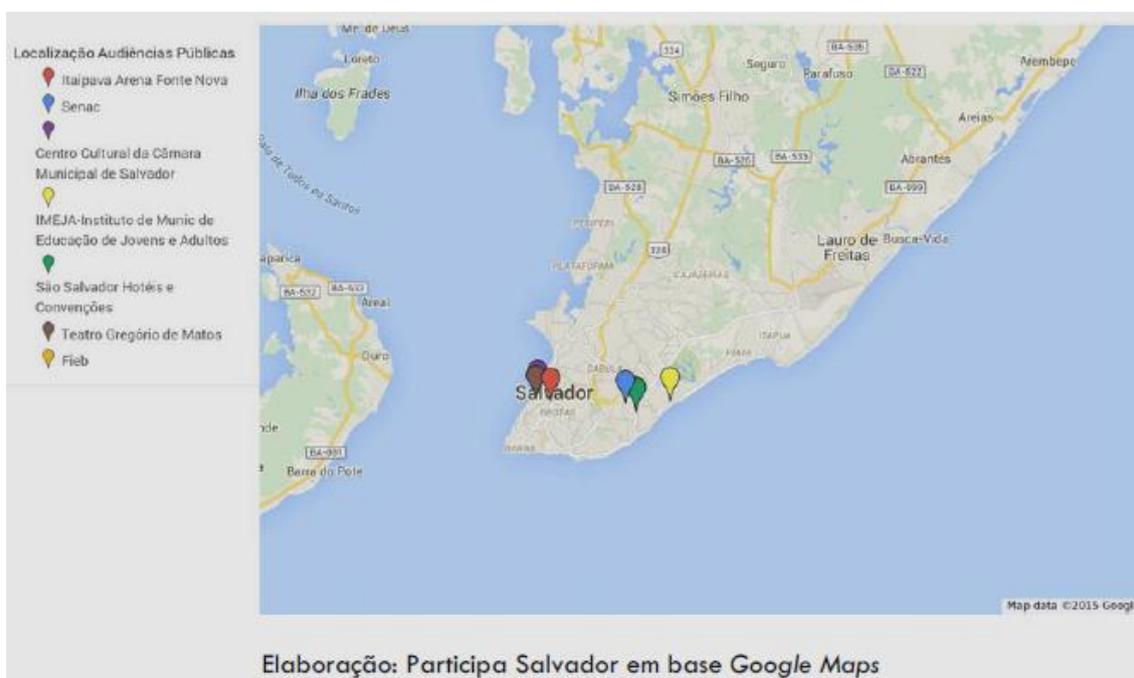


Imagem 04: Localização das Audiências Públicas do Plano Salvador 500. Fonte: Relatório sobre a Participação Popular e banco de dados para monitoramento das contribuições da população: ao Plano Salvador 500, Plano Estratégico, PDDU e LOUOS. Participa Salvador, (2016).

A distribuição territorial das audiências também é um indicativo dos setores sociais alcançados pela discussão. As duas regiões onde ocorreram a maioria das audiências são as regiões de urbanização consolidada da cidade, onde há uma maior oferta de serviços e equipamentos públicos e privados e onde se concentram a população de classe média e alta.

3.2.2.5 Espaços previstos e não realizados:

Foram previstas ainda outras atividades que não foram realizadas. A primeira delas seria uma atividade voltada especificamente para crianças, uma vez que se trata de um plano de perspectiva de desenvolvimento de 35 anos. A outra seriam os fóruns setoriais que seriam espaços de debates da prefeitura com categorias específicas, como a categoria do comerciantes, do mercado imobiliário, dos movimentos sociais etc.

Este é um resumo geral das rotinas dos espaços participativos realizados no decorrer do Plano Salvador 500. Ele não pode ser desvinculado de uma análise dos atores sociais que participaram dessas rotinas. É sobre esse último aspecto que se debruça o próximo capítulo.

4 ESTUDO DE CASO DO PLANO SALVADOR 500: ENCENANDO A PARTICIPAÇÃO - ATORES E DISCURSOS

4.1 SUJEITOS ENVOLVIDOS

O desenrolar do processo participativo, como já esboçado no capítulo anterior, não pode ser entendido simplesmente como uma repetição de rotinas automatizadas. A maneira como os atores participantes se comportam em tais espaços também faz parte da dinâmica da participação e pode ser decisiva para configurá-lo enquanto um espaço real de ampliação da cidadania, ou como um simulacro de processo democrático. Para realizar tal análise, elencou-se nesse capítulo os principais atores deste processo, buscando levantar as suas formas de atuação e quais as narrativas sobre participação que cada um deles construiu direta ou indiretamente neste percurso.

a) Secretaria Municipal de Urbanismo (SUCOM) e Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF):

Estas duas entidades compuseram a Coordenação do Plano Salvador 500. Enquanto o secretário de urbanismo responde pela coordenação geral do plano, a presidente da Fundação Mario Leal Ferreira, Tânia Scotfield, responde enquanto coordenadora técnica. A equipe técnica que realizou os eventos participativos também estava vinculada a alguma destas duas entidades.

A Fundação Mário Leal Ferreira foi fundada em 1997 e ganhou seu nome em homenagem ao urbanista idealizador do EPUCS. Sempre atuou com os projetos de planejamento urbano de Salvador, e no ano de 2015 foi integrada a estrutura administrativa da prefeitura enquanto autarquia vinculada à secretaria de urbanismo, passando a ser considerada o órgão de planejamento do município⁶⁶

Em entrevista realizada com o secretário de urbanismo e coordenador-geral do Plano foi possível captar algumas das concepções de planejamento e de participação que permearam o Plano. Numa análise sobre o papel das atividades participativas, o secretário coloca:

⁶⁶Cabe registrar que no início do plano Salvador 500, Tania Scotfield já figurava enquanto coordenadora técnica do plano antes mesmo da Fundação Mario Leal Ferreira integrar a estrutura administrativa da prefeitura, de forma que tínhamos uma situação esdrúxula de pessoa física não integrante da administração municipal coordenar um plano do Município.

Sílvia Pinheiro: As audiências públicas terminam sendo um ambiente muito mais da administração do que da população, de modo geral. Então, as oficinas têm esse objetivo, de estar mais na ponta, mais próximo do cidadão, compreendendo um pouco a dinâmica e o entendimento do cidadão de Salvador para com sua legislação. Segundo, através das oficinas nós desejávamos era poder levar o conhecimento e tentar universalizar e tornar mais alinhado entre todos, o que é um PDDU? O que é a LOUS? Qual importância deles no dia-dia? Então isso você só consegue numa classe menor. **Não é a toa que quando você faz, se você pegar, como é que funciona nas escolas?** Logo na primeira infância você tem uma turma menor e à medida que a pessoa vai crescendo ela vai convivendo com os temas da sociedade, ela vai ampliando as turmas, até chegar nas últimas séries do Ensino Médio quando você tem turmas muito grandes. **Então, nosso objetivo é exatamente na base você ter turmas menores e com o maior número de turmas possíveis para poder levar o conhecimento, para o nivelamento da informação pra gente poder discutir.** Então com isso nós fizemos mais de trinta Oficinas de Bairro, em duas fases. Uma com informações iniciais e outra com informações já amadurecidas. Aí você completa isso com os fóruns temáticos. Porque aí você passa a levar um conhecimento específico da matéria, mas também permitindo que através dessas exposições **as pessoas mais interessadas** convivam com temas vinculados ao Plano Diretor, na área de habitação, na área de instrumentos de política urbana, na área de mobilidade, na área de saneamento. Então, quando nós tivemos o fóruns temáticos, buscando dar, mais uma vez, condições para **os interessados da sociedade civil**, de modo geral, o conhecimento sobre esses temas para poder dar embasamento para as audiências públicas. Então, não seria mais adequado em nossa análise você levar tudo em audiência pública sem você ter dado a eles o embasamento técnico e de informações para poder gerar essa discussão. Por fim, as audiências públicas que além do ponto de vista da legalidade, aí você teria os grandes espaços, os grandes debates, você trava as grandes discussões para buscar a grande pactuação. (SILVIO PINHEIRO, 2015) (grifos nossos).

Algumas dicas sobre a concepção que guiou as atividades de participação podem ser extraídas dessa entrevista. A primeira delas é o paralelo entre as atividades participativas e o ensino escolar. Assim, permeia a concepção da administração de que as Oficinas de Bairro, os fóruns e, em alguma medida, as audiências públicas são locais onde a administração pública vai levar informações sobre a cidade, vai "dar aula" aos cidadãos. Isto remete a formação de um cenário com dois polos distintos: de um lado, a administração ativa, que informa os cidadãos; de outro, os cidadãos passivos, que absorvem as informações prestadas pela administração.

Este modelo corresponderia, a grosso modo, com a categorias de participação situadas entre a informação e a consulta, conforme explicita Marcelo Lopes de Souza:

3. Informação: como o nome sugere, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, informações essas que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da natureza da cultura política serão menos ou mais completas e confiáveis. (SOUZA, 2006, p. 415- 416).

(...)

4. Consulta: se, em um esquema puramente de informação, o Estado apenas informa os atingidos ou (supostos) beneficiários de uma intervenção, com a consulta a própria população é ouvida. (...) O "detalhe" é que não há, em um esquema meramente consultivo, nenhuma garantia (no sentido de um compromisso acordado e, de alguma forma, explicitado) de que as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão. (SOUZA, 2006; p.416). (grifos no original)

Em certa medida, é uma visão contraditória com as próprias justificativas da administração para cada fase do processo participativo. As Oficinas de Bairro, por exemplo, são descritas nos documentos oficiais predominantemente enquanto um espaço de consulta e construção de diagnóstico, sendo seu objetivo central o levantamento de opiniões dos seus participantes. O caráter informativo é bastante residual, tendo se resumido basicamente a explicações rápidas sobre algumas das temáticas⁶⁷.

Um segundo aspecto que chama a atenção é a concepção implícita da existência de espaços voltados para tipos de participantes diferentes. Enquanto as Oficinas de Bairro são descritas enquanto mais "capilarizadas", enquanto o espaço onde a administração vai até o cidadão e onde ele pode se expressar mais livremente porque está no "seu meio", os fóruns temáticos são descritos enquanto o espaço para os cidadãos "mais interessados" e as audiências públicas enquanto os locais para "os grandes debates".

Parece haver aqui uma espécie de hierarquia entre os "tipos" de participantes e uma determinação do lugar que cada um deles deve ocupar no processo participativo. Fica a dúvida de qual o significado da ideia de "cidadão mais interessado"? Ao participar de uma audiência pública, o cidadão comum sai do "seu meio"? Os "grandes debates", portanto, ocorreriam "fora" do "meio" da maioria dos cidadãos?

Através da análise das atividades participativas, pode-se apenas vislumbrar que a determinação dos "tipos" de participantes em cada espaço se relacionava a questões como grau de escolaridade, classe social, cor, gênero, bairro em que morava.

⁶⁷ Algumas críticas realizadas ao processo das oficinas de bairro se centravam justamente no fato de que a prefeitura não aproveitava este momento para disponibilizar as informações que tinha sobre a realidade da cidade.

Como já descrito no tópico acima, espaços como os fóruns temáticos tiveram um claro recorte de participantes com alguma familiaridade com as discussões do campo do urbanismo e planejamento urbano, enquanto as Oficinas de Bairro tiveram uma maior presença de associações de bairros e entidades comunitárias. Parece que houve uma clara distinção de "públicos" a serem atingidos em cada atividade.

Ainda sobre o processo participativo a concepção de participação popular desenvolvida pela prefeitura:

R: Eu queria entender um pouco do que a prefeitura entende por participação popular, qual é o seu papel?

Sílvio Pinheiro: Assim, nós levamos a participação popular nesse processo e em tantos outros de modo muito, assim, muito caro. Para a gente é muito importante a participação popular, seja por conta da legalidade, seja porque o plano diretor, como eu disse anteriormente, ela precisa refletir os anseios de sua cidade, dos seu cidadão. Então, a participação popular tem esse objetivo, extrair do cidadão o que é que ele quer para a sua cidade, o que ele pensa, o que é que ele gosta dela e o que ele gostaria que ela fosse no longo prazo. E através da organização política você consegue. E aí, nós nesse processo que tem sido construído há um ano, já temos um ano. Esse processo do Plano Salvador 500, nós temos levado esse debate a fundo. E aí você tem essa participação popular inclusive através do **Conselho Municipal da Cidade de Salvador**, que também é **presidido por mim**, onde nós temos levado todos esses temas para o debate no Conselho. Esse Conselho também tem previsão dentro do Estatuto da Cidade, tem previsão no nosso PDDU, e tem sido também um fórum importante de debate com a sociedade, refletindo ainda mais legitimidade à participação popular. Além disso, tudo que tem sido proposto, primeiro que **nós criamos um site**, que você inclusive deve conhecer, onde levamos todo o material produzido, tudo que é discutido, todos os vídeos das audiências públicas, tudo que é produzido pelo grupo de trabalho, nós temos levado a Internet, para a rede, acessível a todos, inclusive as sugestões e críticas. Então, dessa forma, temos incorporado todos as críticas, as sugestões, as alterações. Temos respondido tudo sempre dentro do limite que a gente consegue responder nesse processo. E aí, eu vou dar um dado que está no site e que é um dado objetivo: ao longo das oficinas, a população fez referência mais direta e nós conseguimos coletar mais de mil sugestões que foram inseridas em documento produzido pela equipe do Plano Salvador 500.

(...)

Isso nós construímos desde o início quando da aprovação do Regimento. **O Regimento foi fruto de uma grande construção**, foi um regimento que apresentado pela prefeitura e alterado significativamente na primeira audiência pública. (SÍLVIO PINHEIRO, 2015) (grifos nossos)

Curioso que durante a entrevista o gestor municipal elenca justamente três exemplos amplamente criticados durante o processo participativo: a relação com o Conselho Municipal da Cidade, a formatação do site e a elaboração do regimento. Ao resgatar as atas das audiências públicas, a referência a estes três pontos são, em sua maioria, de críticas por parte dos participantes.

O site foi criticado por ser pouco acessível, ao ponto de ter sido reformulado durante o processo. A audiência de aprovação do Regimento Interno (2ª audiência pública) foi marcada pelo esvaziamento, por questionamentos ao conteúdo do regimento e pela forma da sua aprovação. E a relação com o Conselho Municipal da Cidade também foi apontada como insatisfatória, uma vez que, apesar da previsão regimental da presença de um(a) conselheiro(a) na condução das audiências públicas, esta quase nunca foi obedecida, e que a apresentação dos documentos técnicos no Conselho foi caracterizada como mera formalidade⁶⁸.

Por fim, é importante destacar o papel que a participação popular assume no discurso da institucionalidade: ela ainda possui uma vinculação direta com a noção de uma exigência legal, de um processo normatizado que garante a legalidade/legitimidade da produção da política pública. Ela exerce, portanto, uma dupla função: a de responder a demanda dos cidadãos de influenciarem na construção das políticas públicas que os atingirão diretamente e a de responder a demanda do Estado de legitimar as políticas públicas propostas.

b) Ministério Público do Estado da Bahia- Promotoria de Habitação e Urbanismo

O Ministério Público Estadual, através da sua Promotoria de Habitação e Urbanismo, foi um ator bastante presente no processo participativo. Cabe ressaltar que o próprio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade frente à aprovação das Leis 3.378/2012, 8.379/2012 e da Lei 8.167/2012, narrado no início do capítulo, foi de iniciativa deste órgão. A promotora de Habitação e Urbanismo, Dr^a Hortênsia Gomes Pinho, acompanhou a grande maioria das audiências públicas, inclusive realizando

⁶⁸ Apesar de não estar no escopo de análise dessa dissertação, o papel do Conselho Municipal da Cidade no processo de planejamento urbano mereceria um estudo a parte. O que se pode apontar em linhas gerais é um total esvaziamento da instância do Conselho, além de perder seu caráter deliberativo, sendo meramente consultivo, em muitos momentos ele foi "atropelado". Por exemplo, a minuta do Plano Diretor foi apresentada em audiência pública, sem que os conselheiros tivessem concluído a discussão integral sobre o seu conteúdo.

intervenções acerca do processo participativo e do conteúdo técnico dos documentos apresentados.

Cabe, primeiramente, ressaltar algumas ações no âmbito jurídico processual desta promotoria. Com a apresentação do Plano, em 05 de maio de 2014, há a instauração de um Procedimento de Acompanhamento (Numeração: SIMP 003.0.79857/201), cujo a justificativa era o acompanhamento das ações do Plano Salvador 500 e o objeto era "fomentar uma política pública e planejamento urbanístico da cidade, precedida de estudos técnicos e participação da sociedade civil, bem como o aperfeiçoamento da legislação urbanística municipal com o mesmo critério democrático participativo inafastável (...)".

Também foi de iniciativa do Ministério Público o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, com pedido liminar de antecipação de tutela em face da Câmara de Vereadores. Tal ação tinha como objetivo principal impor à Câmara através de uma obrigação de fazer, que se garantisse a devida participação popular, estabelecendo para isso, por exemplo, prazos máximos para a apresentação de emendas ao texto do projeto de lei do PDDU e LOUOS.

Percebeu-se uma polarização acerca do discurso da participação durante o decorrer das atividades do Plano. Em um polo, estava a Prefeitura Municipal e a equipe de coordenação do plano, no outro, o Ministério Público Estadual, na figura da promotora Hortênsia Pinho, e o grupo Participa Salvador.⁶⁹

Dado a dimensão que este ator ganhou durante o processo participativo, pareceu-nos importante delinear qual a concepção de participação popular que ele desenvolveu.

R: Daí que queria perguntar um pouco qual tem sido a concepção de participação popular que a promotoria tem desenvolvido?

Hortênsia Pinho: Veja bem, a promotoria, o Ministério Público ele é um catalisador das forças sociais. Eu entendo que um dos papéis mais importantes do Ministério Público é **estar empurrando e puxando a sociedade civil para que ela seja protagonista mesmo dessas questões ligadas aos próprios** direitos fundamentais, coletivos e individuais também. E essa questão do planejamento urbanístico ele envolve muito a sociedade e todos acabam sofrendo suas consequências. (HORTENSIA PINHO, 2016) (grifos nossos)

⁶⁹ Este processo de disputa sobre a construção do espaço participativo, muitas vezes, foi pessoalizado na figura da promotora. No mês de setembro de 2015, um jornal de grande circulação no município, o Metro 1, chegou a dedicar matéria de capa acerca de questionamentos sobre a atuação da promotora e do grupo Participa Salvador.

Ainda sobre o papel do processo participativo, a promotora chama a atenção para aspectos acerca da efetividade deste processo e de como a administração pública costuma conduzi-lo.

Hortênsia Pinho: E há um princípio da gestão participativa da cidade **ele ainda é muito teórico ele precisa ser materializado e é preciso um exercício radical de cidadania pra que a gente tenha um caminho, saiba como é a melhor maneira, mais eficaz e concreta de se dar essa participação. Tudo isso é muito novo.** Tanto para o lado da sociedade civil como pro ministério público quanto pro próprio poder publico. Então o poder publico municipal ele não se sente como responsável de estar fomentando, estimulando, querendo, desejando e trazendo a sociedade para contribuir. **Então a participação ela tem sido feita pelo gestor publico como uma mera formalidade, uma atividade simbólica pra cumprir uma etapa formal prevista na lei,** então ele faz as reuniões, audiências publicas, mas ele não ouve, e não absorve, e não digere, e não transforma aquelas contribuições para alterar o projeto para que os projetos sejam fruto de um pacto social. Um documento técnico mas também um pacto social, fruto dessa interface. Então a participação ainda não encontrou um caminho de efetivação. De alterar a realidade, alterar as propostas do executivo e influir decisivamente no planejamento urbano da cidade. E é preciso que a gente evolua em relação a isso. (...) **Percebo que ela tem sido formal simbólica** e que não tem alterado os projetos nem tem alterado a realidade. (HORTENSIA PINHO, 2016) (grifos nossos)

A necessidade de materialização do princípio da gestão democrática da cidade, foi utilizada pela promotoria como uma das justificativas para utilizar as verbas compensatórias de um termo de ajustamento de conduta para financiar o grupo Participa Salvador. Quando questionada sobre a relação que a promotoria manteve com o grupo, a promotora responde:

Hortênsia Pinho: Bem, a relação do Ministério Publico com o participa é de respeito e independência (...)Eu, pessoalmente, acho que eventualmente eles tem uma posição de uma critica mais veemente; e que deveria, ao meu ver, estar sempre primando por um suporte técnico, estar contribuindo com propostas e sugestões pro aperfeiçoamento, é...eu acho que foi bem sucedido também nesse aspecto. Para não parecer que o Participa é uma oposição ao atual prefeito, a atual gestão, quando na verdade o participa ele tem a missão de fazer um controle social com suporte técnico das ponderações, eu acho que ele deve cada vez mais seguir esse viés de articulação da sociedade mas com suporte técnico. (HORTÊNSIA PINHO, 2016)

Chama a atenção, no entanto, o papel que o Ministério Público assume na função de "catalisador" da sociedade. Há quase que um sentido de capitanear a

sociedade civil na busca da defesa dos direitos coletivos, através de uma pretendida *qualificação técnica*.

A noção sobre participação popular para o Ministério Público parece se articular sobre dois pilares: garantia de um rito devido na elaboração da legislação e embasamento em referenciais técnicos (no caso em específico dos especialistas locais), se aproximando da noção de "participação informada" que o grupo Participa Salvador também desenvolveu.

c) Grupo Participa Salvador

Grupo técnico vinculado ao Fórum A Cidade Também é Nossa, surge através de uma parceria entre o Ministério Público, a Rede de Profissionais Cidadãos e o Movimento Vozes da Cidade. O grupo passa a existir no ano de 2014, sendo custeado pelos Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmados ente Ministério Público do Estado da Bahia e empresas infratoras a título de compensação por danos coletivos.

O objetivo precípuo do grupo era o de "acompanhar as audiências e ações políticas do executivo municipal de Salvador para discussão do Plano Salvador 500 e revisão do PDDU e LOUOS." (PARTICIPA, 2015), fiscalizando o processo e estimulando a participação social. Esteve presente em todas as atividades participativas fiscalizando a atuação da prefeitura e produziu bastante material de divulgação/questionamento do processo, desde pareceres técnicos a peças de divulgação, se constituindo, enquanto um ator fundamental.

A equipe do Participa Salvador tinha formação multidisciplinar com integrantes, com formações diversas como Arquitetura e Urbanismo, Administração, Direito, Jornalismo, sendo que toda a equipe possuía formação de nível superior. O perfil do grupo⁷⁰ foi traçado a partir da observação da sua atuação nos espaços participativos e de documentos produzidos pelo mesmo, como a sua "Carta de Princípios".

Estão entre os seus princípios:

(...)

2. Exercício e fomento da intervenção informada, ativa e responsável nos processos do governo local, buscando a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nas decisões sobre a política

⁷⁰ Entrou-se em contato com o grupo sobre a possibilidade de realização de uma entrevista em setembro de 2015. Após uma troca de e-mails com a assessoria de comunicação, foram enviadas as perguntas por escrito. Até a presente data, mesmo após novas tentativas de contato, os questionamentos não foram respondidos.

urbanística municipal, com pleno respeito às exigências indeclináveis relativas à qualidade da informação e à realização de estudos técnicos proficientes, capazes de garanti-la;

(...)

4. Empenho em contribuir para a educação cívica, facultando aos cidadãos compreender a complexidade dos problemas urbanos e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação;

(...)

6. Incentivo à partilha do poder de decisão entre governo, cidadãos e sociedade civil organizada;

(...)

10. Vigilância e empenho no sentido de exigir que seja garantida a diversidade das pessoas, grupos e agências a participar das discussões, buscando fazer com que a realização dos debates seja feita por segmentos sociais, por temas e por bairros, com alternância dos locais de discussão;

(...)

12. Exigência de uma metodologia participativa nas Audiências Públicas, Oficinas, Fóruns setoriais, nos processos de difusão de informes e promoção de consultas por Meios Virtuais etc., de modo a permitir que todos tenham possibilidade de manifestar-se, de contribuir e decidir, de forma democrática, assegurada a pluralidade de opiniões (PARTICIPA, 2015).

Está presente no texto, além da proposta de fiscalização do poder público, uma noção sobre necessidade de informar a população da ampliação da participação dos diversos setores sociais e do estímulo a uma "participação informada", o que ressalta a dimensão que o aspecto "técnico" do planejamento urbano tem para o grupo.

Pode-se dividir a forma de atuação do grupo em dois momentos distintos. Um primeiro momento, correspondente assemelhadamente à coordenação de Ordep Serra, e um segundo momento, iniciado a partir do ano de 2015, quando o Fórum A Cidade Também é Nossa passa a ser coordenado por Daniel Colina. Neste primeiro momento, percebe-se a realização de iniciativas participativas pelo próprio grupo, assim, destacamos a realização das atividades "Suingue e Prosa" e das oficinas "A Salvador que Queremos". As atividades eram promovidas pelo Participa Salvador como formas de estimular a participação da população nas discussões sobre planejamento urbano promovidas pela prefeitura.

Num segundo momento, o grupo altera o viés da sua atuação, deixando de atuar enquanto promotor da participação popular ele próprio e assumindo um caráter mais fiscalizador da forma como a administração pública promove a participação popular. Também nesta segunda fase se prolifera a produção de pareceres técnicos realizados pelo grupo, principalmente acerca dos estudos técnicos e outros documentos apresentados pela coordenação do plano.

Na página do grupo, em texto intitulado "Saiba mais sobre o Participa Salvador", publicado em março de 2015, há uma referência expressa a respeito deste tema. Com a introdução de que "Nossa equipe tem percebido que existem algumas dúvidas sobre o sentido e o compromisso de nossas atividades", o grupo explicita:

O grupo promove ou responde pela participação popular?
O grupo procura incentivar subsidiar a participação popular e cidadã, mas promovê-la é uma atribuição da prefeitura. Uma das nossas principais tarefas, no entanto, é justamente esta: observar se a gestão municipal o faz de acordo com a lei, com a transparência e a qualidade necessária para o que o processo seja legitimamente construído (PARTICIPA, 2015b).

Portanto, este é um grupo que assume um caráter ambíguo durante o desenrolar do Plano Salvador 500. Enquanto em alguns momentos ele se aproxima dos outros grupos e organizações da sociedade civil, com pautas que parecem próprias, em outros ele atua como um órgão fiscalizador que busca se manter afastado das discussões "de conteúdo" da política urbana. Representativo dessa ambiguidade é que o próprio poder público reconhecia o grupo algumas vezes como "movimento" Participa Salvador.

De alguma forma, é interessante perceber também como um grupo considerado "técnico" assume o principal papel de interlocutor político da administração pública. Pela própria análise das contribuições, fica evidente que o grupo/organização que participou mais sistematicamente do processo participativo foi o Participa Salvador.

Isso pode dizer um pouco talvez da organização dos movimentos sociais e dos outros grupos da sociedade civil. Teríamos um momento de chamado "descenso" dessas organizações? Estariam os espaços institucionalizados apartados das práticas participativas que estes grupos desenvolvem? Ou ainda, as negociações e disputas políticas estariam ocorrendo em outro fórum que não as atividades promovidas formalmente dentro do Plano?

A dimensão que o Participa Salvador tomou durante o processo de planejamento urbano, talvez, diga menos sobre a sua própria presença do que sobre as ausências de outros atores com um caráter mais próximo das perspectivas de *movimentos* ou mesmo *ativismos* sociais. Não deixa de chamar a atenção que o grupo mais ativo durante o processo participativo seja um grupo com caráter de fiscalização e não necessariamente de reivindicação de pautas.

d) IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil- Seção Bahia) e CAU/BA (Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia)

São duas entidades profissionais que se mostraram presentes nas audiências públicas, oficinas e fóruns, quase sempre realizando intervenções nos espaços. Alguns dos seus integrantes foram figuras recorrentes na decorrer das atividades do Plano e atuaram junto ao grupo Participa Salvador na elaboração de pareceres técnicos sobre os produtos apresentados pela coordenação do Plano e pela consultoria da FIPE, na maioria das vezes, se contrapondo aos documentos apresentados.

Foram comuns em suas intervenções questionamentos acerca da consultoria contratada, seja pelo fato de ser uma consultoria externa (a FIPE é uma fundação localizada em São Paulo), seja acerca da qualidade dos estudos técnicos apresentados⁷¹. Os representantes de tais entidades também se referiam à falta de participação popular no processo, principalmente às deficiências na divulgação das atividades e a pouca antecedência na divulgação dos relatórios.

O IAB chegou a realizar - com o apoio do CAU e do Ministério Público Estadual, além de outras entidades - no mês de julho de 2015 um colóquio intitulado "O PDDU e a Legislação Urbanística: Para Que e Para Quem?", que propôs sete mesas em três dias de debate, inclusive, com uma mesa intitulada "A Participação Social e o PDDU." Além disso, alguns textos questionando o processo desenvolvido pela prefeitura, e assinados por representantes de tais entidades, também ocuparam a coluna opinião do jornal "A Tarde"⁷².

Tais grupos estão incluídos neste trabalho como grupos representativos dos setores profissionais e também do setor acadêmico, uma vez que alguns dos seus integrantes são professores universitários ou mantêm um diálogo intenso com a academia.

e) Movimentos Sociais, Grupos Organizados e Comunidades:

O processo, em geral, contou com pouca presença de movimentos organizados, tanto nas Oficinas de Bairro quanto nas audiências públicas, seja numericamente (número de participantes), seja na quantidade de intervenções.

⁷¹ De fato, os produtos apresentados pela FIPE tiveram sua qualidade bastante questionada durante todo o processo. Além de não realizar o devido trabalho de campo, em tese previsto na época da sua contratação, a consultoria apresentou relatórios quase exclusivamente baseados em dados secundários, ou algumas vezes com erros crassos - como foi o caso do P4.1, que continham referência a estação do metrô *clínicas*, estação de metrô de São Paulo, não de Salvador.

⁷² Jornal de maior circulação na cidade.

O primeiro ciclo de Oficinas de Bairro, conforme o levantamento realizado pela prefeitura, teve uma razoável participação de associações, associações de bairro e grupos comunitários; foram listadas cerca de 198 associações e grupos, sendo que 55% dos participantes presentes estavam vinculados a alguma instituição⁷³. No tocante à participação de movimentos sociais, podemos apontar apenas a presença de quatro: o Movimento Social de Bairros, o Movimento do Meio Ambiente, o Movimento Nosso Bairro é Dois de Julho e o Movimento Sem-Teto da Bahia⁷⁴.

Os movimentos de luta pela moradia, em específico, apenas começaram a se mostrar mais presentes a partir das audiências de apresentação da minuta do Plano Diretor. No entanto, realizaram intervenções mais pontuais. Podemos citar como alguns dos movimentos e grupos presentes nas audiências públicas: a Frente de Luta pela Moradia, a UniBairros, a União por Moradia, além da comunidade de Valéria, de Jardim Santo Inácio, de Cassange e de Parque do Vale Encantado.

Um exemplo dessas intervenções foi a nota apresentada pela Frente de Luta pela Moradia, que aglomera alguns movimentos populares. A nota basicamente pleiteava a vinculação de 30% do FUNDURBS para a promoção de habitação de interesse social e a aplicação do instrumento da cota de solidariedade em terrenos centrais. Ações coletivas durante as audiências como protestos e manifestações foram escassas.

Apesar de um contexto geral de pouca participação de movimentos sociais organizados, é interessante destacar a atuação de grupos e movimentos que articulados entre si promoveram uma intervenção durante a 9ª audiência pública, realizando um "apitação" que acarretou na inviabilização da audiência. Os movimentos e comunidades integrantes da Articulação de Comunidades do Centro Antigo e os Coletivos Rio Vermelho em Ação e Mobicidade, além do Programa Direito e Relações Raciais-PDRR-UFBA, reivindicaram na nona audiência a não apresentação da minuta do PDDU e a refeitura dos estudos técnicos que a embasaram. Eles alegaram que o documento ignorava 80% da população soteropolitana, uma vez que trazia dados insuficientes sobre a parcela da população negra da cidade.

⁷³ Apesar da grande quantidade numérica de grupos diferentes, cabe aqui ressaltar que a observação realizada durante as oficinas permitiu perceber uma certa proximidade dos grupos ou pessoas presentes e a estrutura da prefeitura-bairro. Foi possível perceber, por exemplo, que muitas das lideranças presentes tinham uma relação íntima com a figura do prefeito-bairro e com os conselheiros, além de muitas vezes já se conhecerem entre si.

⁷⁴ Cabe ressaltar que os três primeiros movimentos se constituem enquanto grupos menores, com atuações mais localizadas e restritas a determinadas áreas da cidade.

Esta atuação é considerada um ponto fora da curva dentro do processo participativo e, por isso, deve ser melhor detalhada a seguir em outra seção do texto. Outras concepções acerca do processo participativo também foram extraídas de entrevistas realizadas com representantes dos movimentos presentes nas audiências públicas:

Em entrevista realizada com integrante do grupo UNIBAIRROS, este apresentou a seguinte percepção das atividades promovidas pela prefeitura:

Raquel: Eu queria saber: o senhor já tinha vindo na audiência?

G.: Já. **Todas as audiências que têm a gente participa da audiência.**

Raquel: Vocês tão acompanhando...

G.: Para passar pras comunidades o que houve aqui

Raquel: e o que é que vocês acham da iniciativa da prefeitura, como é que vocês tão avaliando?

G.: **A prefeitura está bem, está trabalhando bem...**

G: Está ajudando bastante, o nome de Neto está indo a frente porque ele tem uma equipe boa de trabalho. Nós esperamos melhorias a mais no bairro, pelo menos no meu bairro, o bairro que eu frequento, está bom, está bom pra gente.

Raquel: Vocês foram para aquelas Oficinas de Bairro que tiveram, o senhor foi?

G.: Também. Eu fui

Raquel: O senhor achou o que?

G.: **Ótima.** Isso que trazer mais, agregar a estação do bairro da gente, a comunidade precisa desse apoio. (G., 2015) (grifos nossos)

Já em entrevista realizada com integrante do movimento Frente de Luta pela Moradia na mesma ocasião, quando questionado se ele vinha acompanhando o processo desenvolvido pela prefeitura e como ele encarava tal processo, ele respondeu:

Raquel: eu queria saber se o senhor tem acompanhado o processo da prefeitura, já veio em alguma outra atividade, aqui ou no bairro?:

E. R: (...)Pra mim a cidade ainda existe a cidade do rico e a cidade dos pobres. Certo? E o pior que existe dentro dessa política hoje do PDDU da cidade, que isso é uma política que não vem convencer, a gente que tem uma visão. Porque nós sabemos como as coisas funcionam, as coisas não são claras, principalmente na parte financeira, como é distribuído recurso. Eu ainda digo que, isso **aí essa audiência pública feita aqui teria que ser discutido com a comunidade.** Agente também tem que fiscalizar qual os vereador que não tem compromisso com a comunidade, com o social esses vereadores que a gente tanto deu crédito, e pontuar um por um. (E.R., 2015) (grifos nossos).

Continuando ainda o questionamento sobre como ele percebia a participação durante as audiências públicas, o tempo de fala, etc., afirma:

Raquel: e o senhor é... tem se colocado? Como é que tem sido isso? Eu ouvi algumas pessoas falando que as vezes o tempo é curto...como é que o senhor avalia isso?

(...)

E. R: o que ? se eu consegui falar o que temos que falar?

Raquel: se vocês acham que é um tempo que dá, ou se talvez precisaria de mais...

E. R: pra que a gente tenha maior participação?

Raquel: é

(...)

E.R: A gente... Essa audiência por exemplo hoje, **movimento social ai...não teve muito a ver até porque o tempo é curto**, você viu o exemplo do companheiro aqui foi fazer. Cada pessoa tem sua forma de se expressar, **ninguém aqui tem um nível de pós, mestrado e tal**, a maioria somos pessoas que temos conhecimento do que acontece dentro da política, ou seja, (da política) honesta e da política suja também, certo? **Então tem coisas que, pra mim não me interessa ficar muito tempo aonde você não tem poder de voz.**

Não tem poder de decisão. O caso dessa ai hoje. O nível de pessoas ai - não discriminando, cada um tem sua forma de participar - se você for observar só tem pessoas da qualidade, vamos dizer, de pessoas do nível da área nobre tal. Cada um defendendo seus interesses. Não é isso que o movimento, que o movimento...A linha do movimento não é essa. O movimento trabalha com uma política de igualdade. Essa história **de dizer que está bom...Não tem nada bom!** Você pode olhar os pontos, os investimentos...Estão sendo realmente áreas nobre, classe alta. (E.R., 2015) (grifos nossos)

Apesar das opiniões conflitantes acerca do processo participativo, em ambos os depoimentos é possível perceber um certo alheamento às discussões que ocorriam nas audiências públicas e uma postura passiva e menos propositiva. Seja porque "*tudo está bom*" e a prefeitura "*tem feito um bom trabalho*", logo não é *necessário* que se intervenha no processo, seja porque "*não me interessa ficar muito tempo aonde você não tem poder de voz*", e, nesse caso, o processo está viciado e não é *possível* intervir no mesmo.

Obviamente, que a participação ou não de movimentos sociais em processos como estes dependem de fatores múltiplos e complexos desde a organização interna, a conjuntura externa, até mesmo a proximidade ou não com os diversos grupos partidários. Porém, chamou a atenção a participação bastante incipiente e pontual dos movimentos de luta pela moradia durante as audiências que precederam a formulação do PDDU.

Das entrevistas e observações realizadas, no entanto, só foi possível extrair as posturas exemplificadas acima. Resta ainda a sensação de que os movimentos não enxergavam aquele fórum enquanto o mais adequado para a realização das disputas

políticas. É um espaço que já nasce apartado do repertório participativo dos movimentos de moradia.

4.2 ALGUNS OUTROS DADOS

Apesar desta não se tratar de uma pesquisa quantitativa, uma vez que considera-se participação enquanto uma grandeza eminentemente qualitativa (DEMO, 1988), parece interessante apresentar alguns dados quantitativos extraídos dos espaços elencados acima. A maioria dos dados necessários para a análise que se segue foi disponibilizada pela equipe da coordenação do Plano ou compilados pelo grupo Participa Salvador, através de uma base de dados elaborada durante as audiências públicas. (PARTICIPA, 2016).

Tal base de dados, no entanto, apenas oferecia as informações brutas como a quantidade de intervenções por audiência e pelo site, seus enunciadores e seu conteúdo⁷⁵. O agrupamento dos dados nas categorias aqui apresentadas e as análises apresentadas foram realizado nesta pesquisa.

Em um levantamento das contribuições enviados por internet, através da "Seção Contribua" do Site do Plano 500, foram levantadas um total de 54 contribuições. Neste veículo, pode-se perceber um acúmulo do poder de fala em poucas pessoas. A pessoa que mais contribuiu chegou a um percentual de 20,37% do total das contribuições (com 11 contribuições).

Percebe-se ainda uma grande participação do grupo Participa Salvador e do coletivo Mobicidade, correspondendo à respectivamente aproximadamente 42,6% e 14,81% das contribuições. Os sem informação acerca de vinculação a grupos ou entidades e os "cidadãos" corresponderam à aproximadamente 29,62% e 0,5%, respectivamente, do total de contribuições.

⁷⁵ Para conferir o documento original, acessar:
<http://participasalvador.com.br/arquivos/analises/10%20%20Relatorio%20Banco%20de%20Dados_Participacao.pdf>

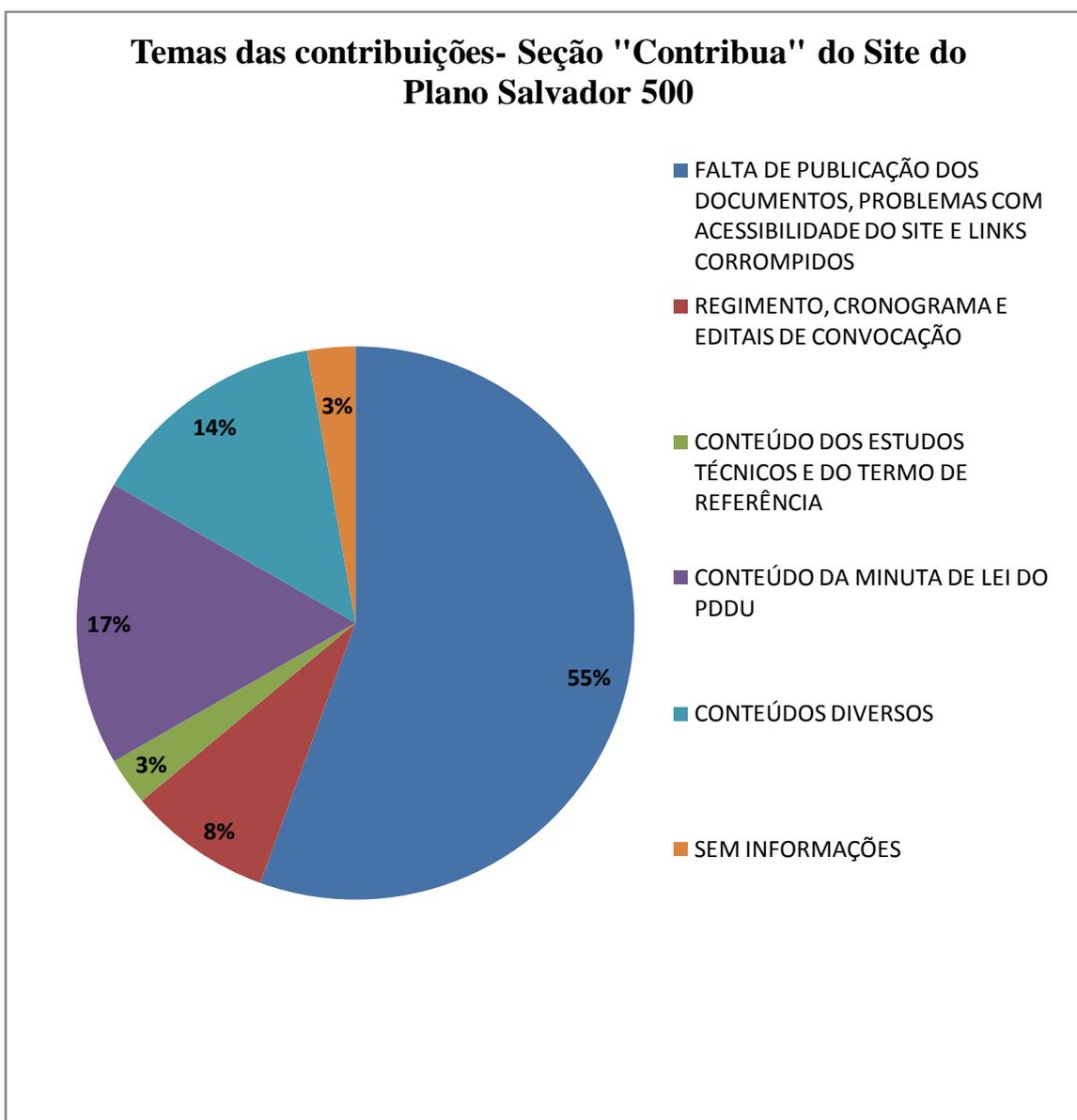


Gráfico 02: Temas das Contribuições- Seção "Contribua" do Site do Plano Salvador 500. Fonte: Elaboração Própria.

Dentre as contribuições com tema identificável feitas no site, cerca de 55% (20 de um total de 36)⁷⁶ se referiram a questões relacionadas a falta de publicação de alguns documentos no site, problemas com acessibilidade ou links corrompidos. Se somadas, as contribuições inerentes ao conteúdo do planejamento urbano (sejam as referências aos estudos técnicos, a minuta de lei do PDDU, ou a temáticas diversas relacionadas a dinâmica urbana- como ZEIS e mobilidade urbana) somaram apenas 24% das contribuições realizadas no site.

⁷⁶ O universo total de contribuições não corresponde às 54, porque algumas delas não tiveram suas temáticas registradas, de forma que não foi possível classificá-las

Temos que, pelo menos, no que diz respeito à interação feita através do site, o espaço de intervenções na verdade se configurou um grande "tira duvidas" acerca do funcionamento do site ou para o questionamento sobre as publicações da prefeitura. A imensa maioria das contribuições não versou sobre o conteúdo propriamente dito dos documentos apresentados nem traziam sugestões de conteúdo para a realização do plano.

Já em relação às audiências públicas, em um levantamento das contribuições realizadas durante as audiências (de forma oral), ou através da entrega de documentos ou ainda de "fichas de sugestões", foi levantado um total de 666 intervenções/propostas. Destas propostas, 38 foram realizadas via entrega de documentos, as outras 628 foram intervenções realizadas de forma oral ou escrita durante as audiências públicas. Tais dados nos permitem inferir que a presença nos espaços físicos ainda são predominantemente a forma escolhida para apresentar propostas ao poder público se comparada às ferramentas virtuais.

Analisando as intervenções por indivíduo, percebe-se uma variedade maior de sujeitos, sendo que 149 pessoas diferentes fizeram intervenções durante as diversas audiências. Ainda assim, a concentração de fala é razoável: a pessoa que mais se manifestou durante as audiências realizou 41 intervenções (cerca de 0,6% de todas as intervenções realizadas). Um total de 17 pessoas (as que correspondem as 10 maiores quantidades de intervenção) realizaram ao total cerca de 306 intervenções orais ou escritas durante as audiências, isso corresponde a cerca de 48,72 % das intervenções. Ou seja, 11,4 % dos presentes realizaram quase metade das propostas levantadas e a outra metade ficou distribuída entre os outros quase 90% de participantes.

Acerca da entrega de documentos, foram levantadas um total de 38 contribuições realizadas por esse meio. Destas, apenas 16 documentos tiveram autoria individual e explicitada, sendo que uma pessoa sozinha foi responsável por 8 deles.

Se fizermos a mesma análise, partindo das representações por grupos, organizações, associações e movimentos sociais, temos o seguinte cenário: 48 foram os grupos que realizaram intervenções oralmente ou por meio de fichas durante as audiências públicas e 14 os que realizaram entregas de documentos.

O grupo que mais interveio durante as audiências foi o Participa Salvador, com 137 intervenções/proposições realizadas oralmente ou por fichas (o que corresponde a um total de 21, 6% do total de propostas realizadas). Outras entidades e grupos que intervieram bastante nas audiências foram: a Associação de Moradores de

Colina de Patamares (33 intervenções), a Câmara Municipal de Salvador (32 intervenções) e o Condomínio Mon-Senhor Ayres (18 intervenções). Nesta esteira, tivemos logo depois o Fórum de Entidades do Subúrbio e o Projeto Cidadão Participativo (ambos com 14 intervenções), e o CAU-BA (com 13 intervenções). No que diz respeito às contribuições via documentos, o Condomínio Mon-Senhor Ayres realizou a entrega de 8 proposições, seguido pelo Participa Salvador com 7 propostas entregues.

Também foi possível perceber um aumento considerável no número de proposições a partir da 7ª audiência, mais de metade das propostas foram realizada entre a 7ª e a 14ª audiência pública. Como era de se esperar, a audiência com maior número de intervenções orais foi a última com um total de 104 intervenções.

No que diz respeito às temáticas, a contribuições apresentadas durante as audiências públicas, elas possuíram uma variedade maior. Houve mais intervenções acerca do conteúdo dos documentos e estudos técnicos e como era de se esperar, a grande maioria das propostas se referiam ao conteúdo da minuta do Projeto de Lei do PDDU.

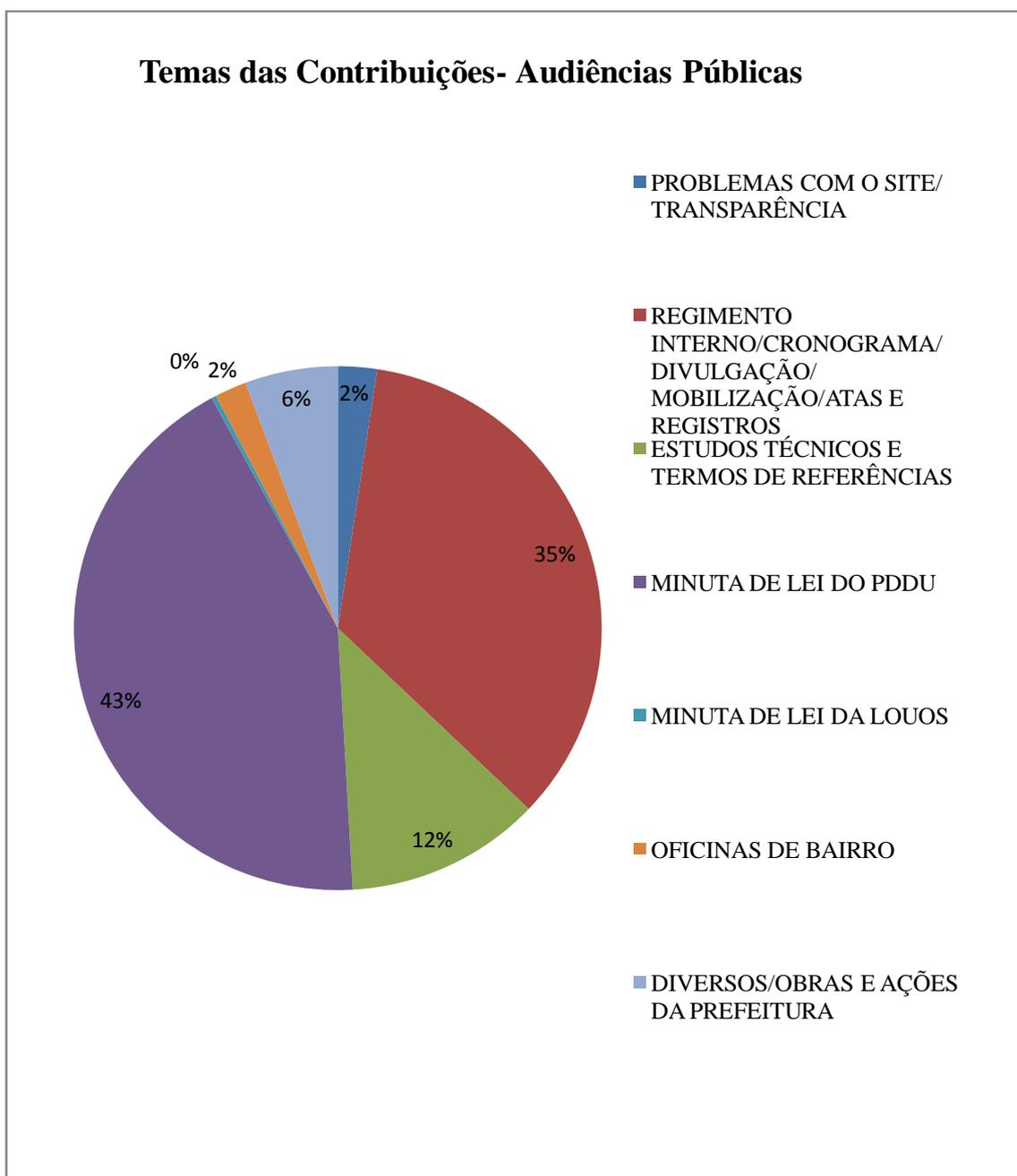


GRÁFICO 03: Temas das Contribuições Audiências Pública. Fonte: Elaboração própria.

No entanto, ainda chama a atenção o número de intervenções que se referiram ao processo participativo à mobilização, à divulgação de materiais e às questões procedimentais, como o regimento e a leitura/revisão das atas: elas corresponderam a 35% do total de intervenções, superando inclusive as contribuições realizadas aos documentos técnicos apresentados.

Parece que uma boa parte do processo participativo se desenrolou sobre disputas acerca do próprio processo participativo, sua metodologia e sua efetividade.

Este pode ser um reflexo de quanto o formato e alcance das atividades participativas realizadas pela prefeitura foram questionados.

4.3 NARRATIVAS⁷⁷

Na análise de um processo participativo, algumas limitações se impõem. É custoso e talvez quase impossível resumir as impressões, observações e vivências nos espaços apenas através da tabulação de dados concretos.

Até então, esta dissertação se debruçou nas constatações possíveis de serem extraídas dos relatórios de observação dos espaços participativos e das atas e registros oficiais disponíveis sobre o espaço. O intuito era sistematizar dentro do possível as atividades participativas em forma de rotinas que se repetiam e que tinha algum grau de generalização. Alguns dados quantitativos também foram trazidos, não como centrais para análise, mas antes como um reforço do que as rotinas já possibilitavam descrever. Nem tudo, porém, coube no método de análise utilizado até aqui.

Alguns relatos e experiências foram singulares e representativos do conjunto de práticas participativas desenvolvidas neste processo. Diante da incapacidade de classificá-los juntamente com as rotinas apresentadas e, ao mesmo tempo, entendendo que simplesmente desprezá-los seria perder aspectos fundamentais do processo de pesquisa, criou-se este tópico.

Estas *narrativas* são pensadas como um parêntese no texto. Tem menos pretensão analítica e antes surgem com a preocupação de não reproduzir experiências de silenciamento. São uma licença para expor situações vividas, reparadas, sentidas⁷⁸; que apesar da dificuldade de serem representadas de forma objetiva, são essenciais para compreender os caminhos e delineamentos da participação popular nesta experiência de planejamento urbano.

O lugar do silêncio

A.A.P é uma senhora de 55 anos (apesar de aparentar cerca de 70), negra, moradora da comunidade Paz e Vida, em Jardim Santo Inácio, próximo a estação Pirajá. Chega à audiência junto com um grupo de cerca de trinta pessoas. Todos trajam a

⁷⁷As narrativas aqui registradas são resultado da observação da autora nos espaços descritos anteriormente ou, ainda, fruto das entrevistas colhidas com participantes destes espaços. Também por isso a autora se permitiu realizar os relatos em primeira pessoa, alterando a linguagem utilizada até então.

mesma camisa: branca, com a imagem de uma pomba branca estampada na frente e o nome da comunidade em letras lilás: "Paz e Vida". **A.** usa um torço na cabeça e saia também lilás. Senta nas cadeiras centrais do auditório junto a mais duas mulheres e ao grupo de que faz parte. Não realiza nenhuma intervenção durante a audiência.

Em um dos intervalos da audiência, me aproximo de **A.** e pergunto sobre a possibilidade de realizar uma entrevista. Ela concorda, demonstra estar ansiosa e me dá as primeiras informações: nome, idade, bairro onde mora. Então pergunto sobre a audiência pública:

R.: (...)e como é que a senhora ficou sabendo daqui desse evento?

A.A.P.: Porque o **presidente de lá** trouxe a gente.

R.: É o presidente de uma associação de bairro?

A.A.P.: É, é, é!

R.: Ah, certo...ai ele trouxe...veio muita gente?

A.A.P.: Veio, um bocado. Um bocado

R.: E a outra coisa que eu queria perguntar...a senhora participou de alguma outra?

A.A.P.: Não, não, não.

R.: Essa é a primeira?

A.A.P.: Essa é a primeira.

R.: E o que é que a senhora está achando?

A.A.P.: Pra mim tudo bem.

R.: Tudo tranquilo?

A.A.P.: **Eu sou uma pessoa que eu aceito tudo.**

(A.A.P, 2015) (grifos nossos)

Encerrada a rápida conversa, agradeço a entrevista e pergunto à **A.** se ela gostaria de que nós colocássemos em anônimo sua identificação na pesquisa. Ela nos responde que sim, que seria melhor, já que ela não sabia *se o presidente poderia ou não gostar* do fato dela ter cedido a entrevista.

C. é outra moradora da comunidade Paz e Vida, 37 anos, negra, trabalha como autônoma. Durante a entrevista, nos relata que atualmente está desempregada e como tem um filho deficiente passa um tempo em casa para poder cuidar dele. Sentada próxima ao grupo da sua comunidade, não realizou nenhuma intervenção durante a audiência. Durante a entrevista tivemos o seguinte diálogo.

R.: (...)E como é que você veio pra cá? Como é que você ficou sabendo?

C.: Eu vim através da comunidade que eu faço parte, e ai eu vim pra fazer...**fazer a participação.**

R.: Quem foi que trouxe? Você veio...

C.: Quem trouxe foi o **nosso líder** da comunidade

R.: é uma associação de bairro?

C.: é, é sim...

R.: você já teve em algum outro evento daqui?

C: já tive em um outro que teve aqui, aqui mesmo.

R: E o que que a senhora está achando?

C: Estou achando legal

C: **É...procurando tentar entender mais não é? Que eu estou perdida...no assunto, entendeu? Ai eu to tentando entender um pouco.**

R: Você achou alguma diferença da outra vez pra essa?

C: Achei..eu acho que essa está tendo... eu estou conseguindo entender mais do que da outra, que da outra vez tava mais cheio e...não peguei. Peguei uma boa, bem menos parte do que hoje.

R: E qual foi a outra, você lembra a data? Ou só a época.

C: Foi no ano passado, mais ou menos...mais ou menos acredito que foi uma data dessa mesmo

R: A senhora pretende, é...tem alguma proposta pra fazer, tem alguma coisa que poderia falar?

C: **não, agora no momento não porque eu não entendi ainda o assunto.**

(...)

(C., 2015) (grifos nossos)

Quem pode falar? O local do *saber competente*:

A Oficina de Bairro do segundo ciclo está sendo realizada durante um dia de semana à noite na região do centro da cidade. A proposta da oficina é de que os participantes apresentem e localizem em um mapa, disposto no centro da sala, as propostas que têm para o futuro da cidade de Salvador, propostas que devem ser expostas de acordo com as temáticas definidas pela facilitação: transporte e mobilidade; emprego e renda; meio ambiente;, etc.

A facilitação, à cargo da técnica da prefeitura **D.**, chama constantemente a atenção para que se cumpra o tempo (as colocações deveriam se ater ao tempo de três minutos, devem ser objetivas e corresponder a propostas): "Deve-se colocar apenas a proposta".

Na primeira meia hora de ocorrência da oficina, um dos participantes, **H.**, que se apresenta enquanto integrante do CAU, inicia uma série de ponderações acerca da dinâmica da cidade, pede licença por não conseguir fazer uma análise tão localizada e discorre sobre a necessidade de pensar a mobilidade enquanto um tema articulado com as oportunidades de emprego e renda, de como a proximidade entre casa e trabalho interfere diretamente nas questões sobre mobilidade urbana, etc. Para tanto, o participante faz referência à Constituição Federal e à aplicação dos instrumentos da política urbana constantes no Estatuto da Cidade. A intervenção se prolonga por pelo

menos o dobro do tempo dos três minutos estipulados no início. Facilitadores e técnicos começam a ficar inquietos e comentários paralelos se espalham pelo ambiente.

Com o final da intervenção, a facilitadora **D.** arremata: "Ok. Brigado. Pessoal gerou um burburinho, mas H. **é arquiteto, ele entende, ele pode fazer propostas mais elaboradas. Nós que não somos arquitetos vamos fazer as propostas que nós podemos fazer**, da forma que a gente enxerga certo." (grifos nossos).

Retomada a oficina, outras intervenções mais longa são realizadas, principalmente por parte de integrantes de associações de moradores e notadamente quando se refere à prestação de serviços públicos como saúde e educação. A postura da facilitação se torna mais firme em relação a utilização do tempo e à necessidade de apresentação de uma "proposta concreta". **D.** coloca: "Vamos fazer, a proposta e evitar.., vamos buscar otimizar", "Aqui é momento da gente fazer propostas, técnicas, sobre o PDDU, não é o momento de fazer discurso político".

Nos momentos finais, a facilitação chega a propor a redução do tempo de fala para apenas um minuto, considerando, segundo ela, o tempo que já havia decorrido da oficina, o constante esvaziamento do espaço e a necessidade de contemplar os demais participantes que ainda pretendiam falar.

Emerge, portanto, a questão do lugar que ocupam as denominadas "propostas técnicas". Até que ponto a intervenção proveniente de um "técnico", ainda que participante do espaço como outro cidadão qualquer, é apreendida de forma diferente pela administração? A formação de nível superior de um participante (especialmente as relacionadas às áreas como arquitetura e urbanismo) torna as suas intervenções mais valorizadas junto à administração, de forma a permitir, por exemplo, que ela possua um maior grau de atenção, sendo enquadrada na categoria de uma "proposta técnica"? Não existiria também nessas propostas um caráter político? Por que elas são consideradas menos "discurso político" do que as intervenções realizadas pelos integrantes de associações de bairro?

Quem será ouvido?

Oficina de bairro do segundo ciclo, realizada durante um sábado no bairro de São Rafael (prefeitura-bairro de Pau da Lima). A oficina começa com um atraso considerável, mais de uma hora depois do horário marcado para o seu início. O espaço está bastante esvaziado, com cerca de apenas quinze pessoas presentes. Apesar dos

pedidos para remarcação, a facilitadora resolve pela manutenção da oficina. Além de mim, apenas mais uma presença feminina no local.

Antes do início da atividade **E.**, a outra mulher presente na atividade inicia uma conversa: pergunta de onde eu sou, porque estou ali. Eu faço as mesmas perguntas. Ela explica que é moradora de Pau-da-Lima e que tem frequentado as atividades porque ficou sabendo (não explica por qual meio de comunicação), e que vem acompanhando, que já tinha inclusive participado de uma audiência pública.

Iniciada a atividade, depois da apresentação da facilitação, abre-se a oportunidade de fala para que os presentes comecem a colocar as propostas que têm para a Salvador do futuro. Está disposto no centro da sala um mapa da cidade e tarjetas e cada participante deve fazer uma proposta, associar a uma tarjeta e colocá-la no mapa.

Como a oficina está esvaziada, logo os presentes se levantam e se posicionam ao redor do mapa no centro da sala. **E.** e um outro participante (um adolescente) relutam um pouco em saírem de suas cadeiras. É preciso que a facilitadora coloque: "Podem vim, podem chegar mais perto".

Alguns dos presentes se inscrevem pra falar e começam a realizar as propostas e a localizá-las no mapa.

E. também se inscreve para fazer propostas. Chega o seu momento de falar: ela se apresenta como educadora e moradora do bairro de Pau-da-Lima, está trêmula, gagueja, interrompe a fala algumas vezes como quem esqueceu o que iria dizer. Finalmente, começa a expor a sua proposta sobre a promoção de atividades para os jovens do seu bairro.

Antes de completar a sua frase, um outro participante que tinha se apresentado enquanto liderança comunitária, interrompe a sua fala, diz que a ideia é boa e que existem algumas associações no bairro onde seria possível realizar tais atividades. Um terceiro participante, também líder comunitário, fala que na verdade a melhor proposta seria a de criação de um Centro Social Integrado, que deveria funcionar no bairro de Canabrava (bairro vizinho). Outros participantes começam a opinar sobre qual seria o melhor modelo de equipamento público a ser implantado e em que bairro.

E. se cala. Para de falar e retorna a sua cadeira. Os outros dois participantes continuam a discussão sobre o tema ainda durante um certo tempo

A proposta tabulada pela prefeitura é a da criação do Centro Integrado em Canabrava.

Quando não se fala a mesma língua

Audiência Pública para a apresentação do documento "Salvador Hoje e suas Tendências." O auditório está relativamente cheio e é possível perceber alguns grupos organizados na plateia. A prefeitura começa a apresentação do documento que será considerado o documento técnico final do processo, aquele que trará as conclusões sobre diagnóstico e prognóstico da cidade e que subsidiará a formulação da legislação urbanística.

Depois de apresentada uma síntese do documento, é aberta a possibilidade de intervenções pela plateia. Uma integrante do grupo Participa Salvador faz uma intervenção em diálogo com a mesa da prefeitura. Ela coloca que a prefeitura deveria fornecer mais subsídios para que a participação por parte da população fosse mais efetiva, que os documentos apresentados eram muito densos e que utilizavam uma linguagem técnica inacessível a um grande parte das pessoas. Em um exercício retórico, ela questiona para a plateia. "Quem aqui sabe o que é ZEIS?". Cerca de vinte a trinta pessoas levantam a mão. A participante retoma a fala colocando pra prefeitura que existem algumas pessoas que dominam um termo técnico, mas uma grande maioria ainda não domina, e que o processo participativo deveria se preocupar em garantir as informações necessárias para que os participantes pudessem interferir e participar de forma efetiva inclusive se preocupando com o tipo de linguagem utilizada.

A audiência pública continua a transcorrer. No final, em busca de participantes que pudessem realizar entrevistas, me deparo com **Ra.**, homem negro, aparentava mais de 60 anos, se apresenta como rodoviário aposentado e integrante do Movimento Frente de Luta pela Moradia. Ele não havia feito intervenções durante a audiência, mas quando me vê entrevistando um outro participante ao seu lado e ouve a minha explicação sobre a realização da pesquisa pede para falar, em específico sobre o episódio acima.

R.: Já que você ta fazendo pesquisa do sistema, da audiência que foi concluída ai, que esta sendo ...

Ra.: concluindo ai hoje, sendo passada. Tem um detalhe importantíssimo que nós ouvimos, e eu acredito que você estava lá, quando se levantou uma pessoa, um participante, interessada, interessadíssima na audiência e falou para todos nós. Tomara que você tenha estado e gravado. Para todos nós, uma discriminação formidável (uma coisa que se luta tanto, se conversa tanto que discriminação não deve existir). Só que uma pessoa, uma senhora, discriminou perfeitamente todo o grupo que tava lá.

A menos pessoas como você, e outros na sua formação que ela deixou de lado. **Disse que lá não tinha as pessoas adequadas para assistir**

toda aquela programação que tava acontecendo. Virou-se para a plateia, - e eu achei aquela situação ridícula - , virou-se pra plateia e perguntou quem conhecia o nome X, fulano de tal, o nome...fulano de tal, algum de vocês se lembra do nome?

(Pessoas em volta sugerem alguns nomes)

Ra.: Se lembra do nome? Quem conhecia ? Quem sabia, alguém levantou a mão com ela.

Desconhecido: 10 pessoas levantaram a mão

R.: 10 ou 15 pessoas os outros não. **Ela chamou todos de ignorante, a forma que ela fez... E ela ficou - entre aspas - sendo a, (é uma pena que não sai essa imagem, entre aspas) sendo a “criatura que sabe tudo”.** Tem mais adjetivo pra ela mas infelizmente eu vou deixar nesse aí.

Então o que é que acontece... por mais doutora que ela seja, professora, etc...não cabia a ela, - infelizmente eu não pude ir lá e dizer isso, eu não tinha essa condição porque não iam deixar - Não cabia a ela fazer isso ali! Então... Está sendo gravado?

R.: Claro!

Ra: Então o que eu quero é o seguinte: mostrar pra você o que é que acontece numa discussão dessa.

É uma pena que uma discussão dessa, onde a gente está discutindo o problema do bairro, a gente queria discutir a escola. - Que não é os problemas do bairro desse momento desse tipo de discussão do pddu - . PDDU não coloca escola no bairro ainda, é uma outra área. Isso não cabe a uma pessoa chegar aqui e dizer: você esta estudando pra Direito mas você não sabe ser direito. Ai sim...é uma horrível baixaria. To trocando um pouquinho pra não ofender tanto, mas não é possível uma pessoa dessa. Eu tenho um segundo grau, ginásio,

Ra: Ginásio por muita luta, muita batalha...Mas não completei. cheguei a passar de 1 ano, nem de 1 não, foi um ano só de ginásio, que foi aquele primeira preparação e depois 1 ano. Só um ano. Só pude chegar até ai... a condição não deixou, e nem por isso eu deixo, quando posso e quando preciso, de falar com as pessoas e falar com cuidado, falar com cuidado e **sem exigir que alguém tenha que dizer um nome pra dizer que sabe.** É horrível, muito feio isso. Como presença aqui a gente ouvir isso. Mas infelizmente a gente está aí e ouve essas coisas. (Ra., 2015)(grifos nossos)

Existe um claro ruído entre os próprios participantes das audiências públicas. Enquanto, por um lado, a participante pertencente a um grupo técnico coloca a necessidade da prefeitura atentar para o fato de que a participação precisa ser melhor informada, ou seja, que os participantes precisam ter acesso a algumas informações mínimas para melhor intervir no processo participativo, se colocando enquanto um espécie de interlocutora entre "plateia e administração pública"; por outro, o integrante do movimento social entende tal intervenção como uma *negação* do seu direito de estar nas audiências ou como um *desqualificação* da sua capacidade de contribuir para o processo participativo.

Eu me organizando posso desorganizar

A audiência pública do dia 03 de outubro foi convocada como a primeira audiência para a apresentação da Minuta do Plano Diretor pela prefeitura. Foi marcada num dia de sábado de manhã, no Centro Cultural da Câmara de Vereadores da Cidade de Salvador. A audiência é aberta pelo secretário de urbanismo da prefeitura e pela presidente da fundação Mario Leal, Tânia Scotfield.

Depois de um primeiro de leitura da ata, quando alguns participantes pontuaram ausências e limitações da ata da audiência anterior, no momento em que a prefeitura ia iniciar a exposição acerca do conteúdo da minuta do Plano Diretor, um grupo de cerca de 25 pessoas situadas no fundo da sala levantou-se e iniciou a leitura em coro e em voz alta de texto intitulado "Manifesto contra o PDDU Racista e Higienista".

Em suma, a proposição do manifesto⁷⁹ (Conferir em ANEXO O- Documento 04) era de que a fase dos estudos técnicos, que se encerraria naquela audiência com a apresentação da minuta, tinha demonstrado um caráter racista da administração, uma vez que apresentava pouquíssimos dados sobre a população negra da cidade de Salvador (que corresponde a quase 80% da população da cidade). Além disso, o texto da minuta apresentava um teor higienista ao prever a realização de uma Operação Urbana Consorciada sobre toda a região do Centro Histórico e Antigo de Salvador (mais de dez bairros) região vinculada na história da cidade à resistência da população negra.

O fim da leitura do manifesto é seguido pelos gritos de "Povo negro unido, povo negro forte! Que não teme a luta, que não teme a morte!" e inicia-se um *apitaco*. Novas pessoas se somam ao grupo e cerca de 30 a 40 pessoas começam a se utilizar de apitos no intuito de impedir a continuação da ocorrência da audiência.

Uma série de reações dos outros grupos presentes na audiência pública se inicia. Uma parte da plateia pede a fala: uma liderança comunitária da região do Cassange coloca que não se sente representada pelo que foi lido, que aquilo é uma bagunça e que ela quer continuar a discussão. Um vereador coloca o seu apoio à manifestação. Um outro participante também coloca que quer que a discussão continue.

Depois de um breve intervalo, a mesa retoma a explanação do conteúdo da minuta. Enquanto isso os apitos e palavras de ordem continuam. A mesa persiste ainda um tempo na leitura do conteúdo, por fim decide chamar um dos representante dos

⁷⁹ O texto integral do manifesto se encontra em anexo.

grupo para se manifestar. "Quem é o líder de vocês para subir aqui e falar no microfone, colocar o que vocês querem?"

O grupo se aproxima do palco onde se localiza a mesa diretora dos trabalhos, depois da recusa de apresentar alguém enquanto líder um dos seus integrantes pega o microfone e faz uma fala. Pontua o descaso da prefeitura com a população negra da cidade, a ação truculenta que a guarda municipal tem realizado em territórios como o do centro histórico e o caráter higienista que as proposições da minuta expunham, principalmente em relação a este espaço da cidade. Ele também pontua a falta de participação no processo que vinham sendo desenvolvido que a população não se sentia representada e que isso se refletiu explicitamente nos estudos técnicos apresentados.

Entre muitas idas e vindas de intervenções do movimento e da coordenação do Plano, a mesa decide estabelecer um intervalo. O secretário de urbanismo desce do lugar da mesa e vem conversar com os manifestantes que se encontram na plateia. A conversa se dá no sentido da tentativa de suspensão da audiência, de que não havia como entregar uma minuta do plano diretor com aquele tipo de estudo técnico claramente excludente, nem com a forma que a participação tinha se dado até então.

Palavras de ordem e som de apitos iam e voltavam durante o decorrer do tempo. Depois de algumas horas com tentativas frustradas por parte da coordenação do plano de retomar a atividade, a plateia começou a esvaziar, por volta de meio dia e meia ela já se encontrava bastante esvaziada. Apesar da explanação da prefeitura não ter sido concluída a audiência não foi suspensa e continuou constando como audiência efetivamente realizada.

Esta primeira intervenção nas audiências do PDDU tiveram repercussões nas audiências seguintes. Foi possível perceber um aumento considerável no número de pessoas da audiência que ocorreu logo em seguida. Além disso, a Articulação dos Movimentos do Centro Antigo e Histórico e os outros movimentos que assinaram o manifesto se mantiveram participando das outras audiências voltadas para a apresentação da minuta do Plano Diretor. Nesse caso, já apresentando propostas concretas para alterações no texto distribuindo documentos e até através de uma intervenção de entrega de um troféu simbólico intitulado "trator de ouro" para a equipe de coordenação do Plano Salvador 500.

No entanto, o episódio do *apitaco* foi escolhido para ser relato aqui porque neste momento houve uma inversão nos polos do discurso. O que houve neste instante foi que a população interditou as falas da institucionalidade e não o contrário. O apito

serviu como uma negação (ainda que momentânea) a participar das regras do jogo. É como se aquele grupo dissesse: "Não aceitamos jogar no seu tabuleiro", "Somos nós que te calamos agora."

Contestar, contribuir, criticar também é legitimar.

As narrativas aqui relatadas, como já anunciado no início, são esboços traduzidos no papel de algumas percepções. Talvez elas sirvam muito pouco para possíveis generalizações, mas apontam pistas de uma resposta a pergunta do título deste trabalho. Percebi uma espécie de personagem tipo, a quem é possível ocupar o lugar de fala e sobre quem as interdições são menos frequentes. Falo de homens adultos, que gozam de uma espécie de respaldo técnico (membros de uma classe média, arquitetos, urbanistas, ligados à academia) ou que estão baseados em uma representação política (líderes comunitários, presidentes de associações de bairro etc).

A fala de mulheres é a exceção.

A raça e origem econômica também podem ser aspectos a ser levados em consideração e foram mais determinantes nos espaços de audiência pública. No entanto, a existência das Oficinas de Bairro podem ter matizado alguns desses condicionantes.

No espaço das oficinas até foi possível que negros e pobres pudessem falar, negras e pobres não.

De forma geral, a sensação é que o planejamento urbano e a formulação da legislação urbanística ainda é um assunto para "iniciados". Fala o "acadêmico urbanista", e fala a liderança comunitária que já tem experiência em "lidar com a prefeitura". Fora desse círculo fica o silêncio.

CONCLUSÕES E CRÍTICAS GERAIS SOBRE O PROCESSO

No século XX, a urbanização se tornou um fenômeno de escala mundial. A grande maioria da humanidade vive em cidades e boa parte dela nas regiões precárias das megacidades ao redor do globo, de forma que a pobreza urbana é um fenômeno global.

Esta urbanização acelerada e de dimensões planetárias se relaciona, principalmente, na segunda metade do século XX, com a perspectiva da constituição de um mercado mundial através do processo denominado de *globalização*. Neste mercado global autoritário, a cidade desponta ela própria como uma mercadoria a ser comercializada.

Para poder se constituir enquanto competitivas neste mercado, as cidades do mundo todo passam a adotar um modelo que determina desde as formas de gestão administrativa, até os padrões estéticos de urbanização. É a emergência das chamadas "cidades globais" ou "cidades mundiais".

Salvador, ainda que se constitua a nível nacional apenas como uma metrópole intermediária, não chegando a ter o grau de influência de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, a partir principalmente da década de 1990 incorpora nos planos da sua administração municipal o discurso em torno de despontar enquanto cidade global. A dita vocação turística da cidade reforça a ideia da necessidade de "vender" Salvador para o mundo, como uma forma de atração de visitantes e crescimento do turismo. É neste esteira que recentemente o executivo municipal estrutura a proposta de formulação de um "plano estratégico" para a cidade. O Plano Salvador 500, proposto como um guia de planejamento para os próximos 35 anos de Salvador, incorpora claramente as noções de *cidade como pátria, cidade como empresa e cidade como mercadoria* (VAINER, 1999), típicas do discurso desenvolvido para as cidades durante o neoliberalismo.

Se é fato que a cidade tem sido um campo direto de intervenção do mercado capitalista, é fato que ela sempre se constituiu enquanto palco de disputas e da ação dos diversos atores sociais. Dos negros e negras aquilombados até as ocupações coletivas de terra e favelas das grandes cidades atuais, o urbano é palco das lutas políticas.

Exemplo importante desta afirmação foi a atuação dos movimentos urbanos no Brasil do final do século XX. Articulados em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana pleiteavam a afirmação do Direito à Cidade, a construção de uma

cidade menos desigual e o direito a participar da gestão da coisa pública e das administrações municipais.

Essa mobilização em torno da inclusão de novos atores no cenário político, para Boaventura e Avritzer(2002), não ocorre só no Brasil mas em outros países do Sul, desembocando para reflexões acerca de uma redefinição da democracia hegemônica dos países capitalistas desenvolvidos. É o surgimento da concepção de democracia participativa.

É a partir desta perspectiva que, após o processo constituinte ocorrido em 1988, uma série de mecanismos foram sendo implementados no Brasil no sentido de criar canais institucionais capazes de absorver a demanda da população por participação. Foi possível perceber, portanto, uma proliferação de conselhos, fóruns, audiências públicas entre outras atividades que passaram a ser incorporados na rotina participativa da administração pública (em seu âmbito nacional, estadual ou municipal).

Estes instrumentos têm se mostrado especialmente importantes no que diz respeito à discussão acerca da gestão e políticas urbanas, principalmente com a incorporação dos chamados Planos Diretores Participativos e do princípio de gestão democrática das cidades previsto no Estatuto da Cidade

Esta pesquisa se debruçou sobre um caso concreto de elaboração de um Plano Diretor (inserido em um plano estratégico) para tentar levantar em que medida os espaços participativos realmente possibilitaram uma ampliação do debate democrático e um processo de aprofundamento da cidadania dos seus participantes. Tentou-se também observar em que medida estes espaços poderiam servir enquanto espaços pedagógicos de exercício-aprendizado da autonomia e da prática democrática.

Para realizar uma análise mais geral do desenrolar do processo participativo na formulação do planejamento urbano e da legislação urbanística trazida neste estudo de caso, recorreremos a uma escala participativa desenvolvida por Marcelo Lopes de Souza. Souza constrói uma escala participativa (baseada na escala de Sherry Arnstein) nas quais são previstas as seguintes etapas: 1. Coerção; 2. Manipulação; 3. Informação; 4. Consulta; 5. Cooptação; 6. Parceria; 7. Delegação de poder; e 8. Autogestão. Destas, apenas as três últimas são consideradas formas autênticas de participação.

Mesmo considerando as dificuldades de adaptar os indicadores ao caso descrito neste trabalho, em especial porque, geralmente, eles são utilizados para a análise de conselhos, orçamentos participativos e outras experiências institucionais de médio alongo prazo, de maior permanência e que tem um objeto deliberativo mais

concreto, diante da análise das rotinas participativas, e tendo em vista que as atividades se voltaram basicamente para a oitiva dos participantes, pode-se dizer que, a grosso modo, a experiência participativa do Plano Salvador 500 se enquadraria como um processo de *consulta*. Isto localiza esta experiência como inserido em uma etapa de pseudoparticipação, uma vez que não há uma real repartição do poder entre o Estado e a população participante.

De fato o que se presenciou foi um esvaziamento político do processo participativo. Em primeiro lugar, pelo público que os processos atingiram: houve pouca representatividade de grupos organizados e movimento sociais. Isto foi bem representativo quando esferas do poder público, como o próprio Ministério Público Estadual ou grupos técnicos de fiscalização se constituíram enquanto os grandes interlocutores da administração pública.

Estes são grupos que, em tese, não tem pautas próprias ou perspectivas político-ideológicas sobre a estruturação da cidade. O fato deles terem sido os grandes participantes do processo pode demonstrar a ausência de debates mais profundos sobre os rumos para a cidade. Resgatando fala de um dos fóruns setoriais, "já se sentou com os bairros, com os técnicos, é preciso se discutir com os movimentos sociais organizados."

Em segundo lugar, porque a metodologia utilizada coibia o debate: as audiências públicas e as oficinas eram ministradas enquanto aulas, pressupondo uma diferenciação de níveis entre os dois polos do processo, a administração pública e a população participante. A estrutura metodológica das atividades pressupunha dois polos: o polo ativo, que provia informações (ocupado pela coordenação do plano) e o polo passivo, que as recebia (a população).

Estes espaços acabaram reproduzindo ou reforçando outras exclusões. Houve baixíssima participação de mulheres ou de jovens, concentração de fala em alguns poucos sujeitos e alguma frequência de processos de obstrução de fala. Também foi possível levantar relatos de participantes que se mostravam com pouco compreensão do escopo da atividade, intimidados a falar ou descrentes do espaço.

Neste sentido, as audiências públicas fóruns e Oficinas de Bairro do Plano Salvador 500 pareceram reproduzir uma tendência nefasta percebida também em conselhos gestores e fóruns participativos de outras temáticas: a pouca abertura para a inclusão de novos sujeitos no debate. O que foi possível perceber foi uma maior assimilação e valorização das intervenções provenientes dos chamados sujeitos

"iniciados" no tema (e aqui se incluem desde dos sujeitos com domínio técnico – como arquitetos ou urbanistas – até a figura dos líderes comunitários já acostumados a esse tipo de rotina administrativa), que com mais frequência foram incorporadas pela administração.

O tipo de atividades participativas desenvolvidas também tem um vício de origem, não há como vincular que as propostas realizadas durante as mesmas sejam incorporadas pela administração pública no plano que desenha para a cidade. A única obrigação normativa e que ainda assim foi muito mal realizada é de que a administração justifique o acatamento ou não de tal ou qual proposta.

De fato, pouco se percebeu de incorporação das contribuições colocadas pelos participantes na elaboração do plano. Questões centrais como a escala e locais das operações urbanas consorciadas previstas ou a possibilidade de verticalização da orla, por mais que apontadas diversas vezes como contrárias a vontade da maioria dos presentes nas audiências públicas, continuaram constando no texto final do PL do Plano Diretor encaminhado à Câmara de Vereadores.

Pode-se afirmar também que foi um processo esvaziado de conteúdo uma vez que grandes projetos para a cidade já vinham sendo executados. Enquanto se desenrolava o processo de elaboração do Plano Diretor, se realizava um grande intervenção urbana no bairro do Rio Vermelho e corria na Câmara pelo menos dois projetos de lei sobre alterações em instrumentos urbanísticos (a alteração da base de cálculo da outorga onerosa do direito de construir e a composição do FUNDURBS).

A impressão é de que os debates estruturante para a dinâmica da cidade se deram em outra arena. Desde a delimitação territorial dos interesses do grande capital, como as OUC's, que abrangem mais de 30 bairros e coincidem com uma Manifestação de Interesse Privado apresentada pela Odebrecht. Até mesmo a definição das novas ZEIS, que quase duplicaram de número e foram negociadas com alguns movimentos de moradia à parte do processo participativo oficial.

A grande frequência das críticas e da disputa sobre método e metodologia da participação pode ser mais um reflexo desta falta de conteúdo do debate. Um fator que pode ter contribuído para este esvaziamento é que a política urbana já se demonstrava delimitada por uma diversidade de projetos do executivo ou de legislações urbanísticas que já vinham incidindo na cidade em paralelo à discussão do Plano Diretor. O processo de discussão do plano, portanto, tomou ares de uma grande "cortina de fumaça".

Porque então o dispêndio do aparato público para a realização de tal processo se não parece que a intenção real tenha sido o compartilhamento de poder da administração pública com a população para a definição da política urbana e de desenvolvimento para a cidade?

A primeira resposta pode parecer bem simplória: porque é lei.

A força normativa do Direito, se por um lado pode ser considerada uma conquista dos movimentos pela reforma urbana dos anos 1980 também trouxe o peso da burocratização de uma pauta. O processo participativo deixa de ser uma vontade real de incluir outras vozes nas decisões sobre a cidade e passa a ser uma obrigação da rotina administrativa.

Cabe ressaltar que no histórico recente de Salvador a perspectiva normativa também ganha um peso importante: a série de judicializações pelo qual já passaram as normas urbanísticas da cidade trouxe uma preocupação da administração pública para que o PDDU não fosse "parar nas mãos" do poder judiciário novamente. Afinal, o processo judicial acabou se mostrando "incômodo" para parte do setor empresarial, tornando-se um caso representativo de como o argumento da necessidade de "segurança jurídica" pode ser utilizado para embasar os interesses do mercado.

Há ainda uma segunda hipótese a avaliar: a pecha de "prefeitura participativa" legitima a atual gestão, pois, ela se torna a gestão que realizou o PDDU mais participativo da história de Salvador. E todas as suas propostas para a cidade e incorporadas ao texto do Plano Diretor, privatistas ou não, excludentes ou não, questionadas ou não durante as audiências públicas, passam a ser "propostas amplamente debatidas" com a população da cidade.

Ressaltando ainda que pode ocorrer um fenômeno, já apontado por Thiago Trindade (2015), ao ressaltar que a existência de canais institucionais participativos pode reforçar a criminalização das ações diretas de grupos e movimentos. Como ele bem exemplificou através de slogan de campanha do Governo Federal, é a lógica do "Se a porteira está aberta, porque pular a cerca?". Se a administração oferece uma série de espaços de debates para a discussão do desenvolvimento da cidade, em tese abertos a participação de todos os cidadãos, porque realizar protestos, manifestações, apitaços?

Por fim, numa conjuntura em que a participação popular –pauta legítima das classes populares – é incorporada como instrumento de legitimação da Planos Estratégicos, que reforçam uma perspectiva excludente de cidade, resta aos movimentos populares entoar suas vozes de outras formas.

REFERÊNCIAS

ABERS,Rebecca. **Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre.** Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1801>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

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

AVRITZER, Leonardo. **O estatuto da Cidade e a Democratização das políticas urbanas no Brasil.** In: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 91, dez. 2010, p.205-219.

AZEVEDO, Henrique Oliveira de Salvador; AZEVEDO, Gardênia David Oliveira de, **Salvador, metrópole dividida: análise de uma via de alta velocidade como barreira urbana** in: Revista Bahia Análise e Dados, Salvador, v. 25, n. 2, p.421-440, abr./jun. 2015

ARAGÃO, Gilton Alves de. **Metrópole Dividida: análise de uma via de alta velocidade como barreira urbana.**In: Revista Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 25, n. 2, abr./jun. 2015, p.421-440.

BASSUL, José Roberto. **Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade.** Fala proferida no Congresso de 10 anos do Estatuto da Cidade, Porto Alegre, outubro de 2011.

_____. **Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** . Imprensa: Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Habitar Brasil BID/IDB.** Brasília, 2007

BRITO, Cristóvão **A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador- Ba a partir de 1970.** In: GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia/Instituto de Geociências. - V.1, N.1- (2005), Salvador, Programa de Pós-Graduação em Geografia p.51-80.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos.** In:Revista Novos Estudos, CEBRAP N.º 45, julho 1996, p.152-166.

CARDOSO, Adauto Lucio. **A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade.** In: Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (org.). **Como anda Salvador?.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatóriodas Metrôpoles, 2009.

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Relatório I- Oficinas de Bairro: 1º Ciclo.** Janeiro 2015.

COSTA, Ana de Lourdes Ribeiro da. **Ekabó! Trabalho escravo, condições de moradia e reordenamento urbano em Salvador no século XIX**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Arquitetura). Salvador: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 1989.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. in Políticas de ciudadanía y sociedade civil entiempos de globalizaciona. MATO Daniel (coord). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p.95-110.2004.

DANIELS, Norman (1975). **Equal liberty and unequal worth of liberty**. In: DANIELS, Norman (org): Reading Rawls. Critical Studies on Rawl's A Theory of Justice, Oxford: Blackwell.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana (cord.) **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Série Pensando o Direito, nº 56, Brasília, 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Cortez Editora, 6ª edição. São Paulo, 2009.

_____. **Pesquisa qualitativa. Busca de equilíbrio entre forma e conteúdo**. Rev.latino-am.enfermagem, Ribeir.,o Preto, v. 6, n. 2, p. 89-104, abril 1998.

EM SEMANA comemorativa, prefeitura anuncia projeto de ações até 2049. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/03/em-semana-comemorativa-prefeitura-anuncia-projeto-de-aco-es-ate-2049.html>. Acesso em 24 de maio de 2015.

FUNDAÇÃO MARIO LEAL FERREIRA. **Mario Leal Ferreira: Biografia**. Salvador, [2009?]. Disponível em: <http://www.fmlf.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/8-mario-leal-ferreira-biografia>. Acesso em 24 de maio de 2015.

GARCIA, Antonia dos Santos. **Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D'Oxum e Rio de Janeiro, cidade de Ogum**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

GRAZIA, Grazia de. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas edesafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 9ª edição. Edições Loyola, São Paulo, 2011

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 4ª ed. São Paulo. Edições Loyola 2012.

_____. **O protagonismo da Sociedade Civil no Urbano.** Trabalho apresentado no XII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, 2005.

_____. **Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular.** in Cadernos Metrópole n. 7, 1  sem. 2002, p.9-31.

GORDILHO Souza, Ângela. **Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX.** 2ª Edição revisada e ampliada. Edufba, Salvador, 2008

_____. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re)Qualificando a questão para Salvador- BA** in Cadernos Metrópole, n. 5, 2001 p. 63-89.

GOVERNO e setor da construção civil aprimoram MCMV para ampliar atendimento à baixa renda. 2014 Disponível em <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 03 dez. 2014.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Editora Hucitec,1980.

_____. **Cidades Rebeldes- Do Direito à Cidade à Revolução Urbana.** São Paulo: Martins Fontes- selo martins, 2014

HISTÓRIA de Cajazeiras. Salvador, [200-?] Disponível em: <<http://informecajazeiras.blogspot.com.br/p/historia-de-cajazeiras.html>>. Acesso em 28 nov. 2015.

IPEA. **Audiências Públicas no âmbito do Governo Federal:** análise preliminar e bases para a avalia o. Relatório de Pesquisa. 2012.

IPEA. **Conselhos Nacionais:** Perfil e Atua o dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. 2013.

IVO, Anete Britto Leal. **Metamorfoses da Questão Democrática.** In: Governabilidad e pobreza. CLACSO, ConsejoLatinoamericano de CienciasSociales, Buenos Aires, Argentina. novembro, 2001.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo, 1974-1984.** São Paulo, Cortez, 1989.

_____. **Movimentos Sociais no Brasil.** ANPOCS. Revista BIB n.9.

LATTUF . **Charge – Enquanto isso, na Vila Liberdade, próximo a Arena do Gr mio...** 2013. , il. color. Disponível em: <<https://latuffcartoons.wordpress.com/tag/especulacao-imobiliaria/>> Acesso em 20 de fevereiro de 2016

LEFEBVRE, Henri. **O direito   cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A revolu o urbana.**Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

LEITE, Maria Ângela . **Uso do território e investimento público in** GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia/Instituto de Geociências. - V.2, N.2- (2006), Salvador, Programa de Pós-Graduação em Geografia. p.13-30.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. **Para um direito sem dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

MASCARENHAS, Alan Souza. **Cenários futuros: estudo para a cidade de Salvador (BA) - 2022**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência**. São Paulo, 1995.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. In: Estudos Avançado n. 17, 2003.

_____. **Nunca fomos tão participativos**. In: Revista Carta Maior, 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>>. Acesso em 13 jul. 2015. Não paginado.

_____. **A cidade é um grande negócio**. In :Revista Teoria e Debate nº03, junho de 1988. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/sociedade-cidade-e-um-grande-negocio>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

MENDES, Victor Marcelo Oliveira **A problemática do desenvolvimento em Salvador**: Análise dos planos e práticas da segunda metade do século XX(1950-2000). Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ: Rio de Janeiro, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. TJBA - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000 (Síntese Sistematizada), 2014. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/TJBAAcaoDiretdInconstitucionalidadePDDUresumpdf.pdf>> Acesso em: 05 jun. 2015.

MOURA, Milton. **Notas sobre o verbo invadir no contexto social de Salvador**. Caderno do Ceas, Salvador, n.125, p. 25-4, jan./fev. 1990.

NASCIMENTO, Manoel. **É a favela o modelo de um "urbanismo insurgente"? Pistas para um estudo das formas disciplinar e securitária de produção do espaço urbano de Salvador (1946-1988)**, 2015.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. DAS G. L. **Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 1, p. 85–98, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

OLIVEIRA, Francisco. **Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: A Nova Qualidade do Conflito de Classes.**In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais.Cedez : Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Margarete (b). **A renda da terra e suas cambalhotas: uma discussão sobre renda fundiária urbana, solo como mercadoria e a centralidade do Iguatemi.** In: GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia/Instituto de Geociências. - V.1, N.1- (2005), Salvador, Programa de Pós-Graduação em Geografia p.29-51.

PARTICIPA SALVADOR. **Carta de Princípios**, 2015. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/carta-de-principios/>>. Acesso em 09 de fevereiro de 2016

_____. **Saiba mais sobre o Participa Salvador**, 2015b. Disponível em:<<http://participasalvador.com.br/2015/03/24/saiba-mais-sobre-o-participa-salvador/>> Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. **Relatório sobre a Participação Popular e banco de dados para monitoramento das contribuições da população:** ao Plano Salvador 500, Plano Estratégico, PDDU e LOUOS. 2016 Disponível em: <http://participasalvador.com.br/arquivos/analises/10%20-%20Relatorio%20Banco%20de%20Dados_Participacao.pdf>. Acesso em 30 fev. 2016.

PDDU Salvador Escandalo da Votação na Câmara de Vereadores. Salvador, 2008. Video (10min.). Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=2Ngr3gkBAJ8>>. Acesso em: 30 de jul. de 2015

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. **Planejamento Urbano em Salvador.** In: Veracidade, v. 1, n. 2, out./dez. 1991, p.5-11.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e Planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado, UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2008.

PRONZATO, Carlos. **Revolta do Buzu.** Salvador, 2003. Vídeo (1h06min47s.). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dQASaJ3WgTA>> Acesso em: 30 de jul. de 2015

R., Entrevista concedida a autora em 26 de agosto de 2015, 5:20 minutos

RISÉRIO, Antônio. **Uma História da Cidade da Bahia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2004

SALVADOR e região metropolitana têm maior taxa de desemprego do país, 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/07/salvador-e-regiao-metropolitana-tem-maior-taxa-de-desemprego-do-pais.html>> Acesso em 27 de novembro de 2015

SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. **Formas Urbanas- Cidade Real e Cidade Ideal. Contribuições ao Estudo Urbanístico de Salvador**. Salvador: Quarteto Editora/PPGAU, Faculdade de Arquitetura da Ufba, 1999.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana**. 2. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. Milton. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza (. **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

SAULE Jr., Nelson e UZZO, Karina .**A trajetória da reforma urbana no Brasil** . , 2009.

SCHVASBERG, Benny. **Quem disse que ia ser fácil?** Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade. In:Leitura da Cidade RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Pereira da Silva (org). Rio de Janeiro, Letra Capital, ANPUR, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 7ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; SOUZA, Cloves Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da Participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In:Novas Lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. SOUTO, Ana Luiz Salles Souto; PAZ; Rosangela Dias Oliveira da Paz (org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **A participação para além dos espaços institucionais**: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo (SP). 39º Encontro Anual da ANPOCS,2015.

_____. **A luta pela implementação do Estatuto da Cidade.** Texto apresentado no Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The Challenge of slums.** Global Report on Human Settlements 2003. Earthscan Publications Ltd London and Sterling, VA.

VAINER, Carlos B. **Pátria, Empresa e Mercadoria:** notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia.

VAINER, Carlos B; **A Cidade do Pensamento Único:** Desmanchando Consensos. Coleção Zero à esquerda Vozes, Petrópolis, 2000.

LEGISLAÇÕES E TEXTOS NORMATIVOS REFERENCIADOS

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 04 de jan. 2016

BRASIL. Lei nº 11.977, de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 04 de jan. 2016

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. Disponível em <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>. Acesso em : 04 de jan. 2016

SALVADOR. Lei Nº 3345, de 1 de dezembro de 1983. Dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município da cidade do Salvador e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1983/334/3345/lei-ordinaria-n-3345-1983-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>

SALVADOR. Lei nº 8.379 de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2012/838/8379/lei-ordinaria-n-8379-2012-dispoe-sobre-a-lei-de-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=8.379>. Acesso em: 04 de jan. 2016

SALVADOR. Lei nº 8.167 de 29 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2012/817/8167/lei-ordinaria-n-8167-2012-dispoe-sobre-a-lei-de-ordenamento->

do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=8.167%2F2012 Acesso em: 04 de jan. 2016

SALVADOR. Projeto de Lei nº- 396/15. Enviado em 18 de novembro de 2015 Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Salvador e dá outras providências. Disponível em: http://www.cms.ba.gov.br/upload/Mens._18_-_PLE_396_20151125125634320660.pdf Acesso em: 04 de jan. 2016

DOCUMENTOS CONSULTADOS

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Apresentação das Oficinas de Bairro**. Apresentação realizada no primeiro ciclo de oficinas promovido pela prefeitura. Salvador, 2014a. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>. Acesso em: 30 maio 2015. Atalhos: Documentos e Apresentações, Apresentações, Apresentações das Oficinas de Bairro

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Fóruns Setoriais e Temáticos**. Salvador, 2014b Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/index.php/foruns-setoriais>>. Acesso em: 30 maio 2015.

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Oficinas de Bairro no Plano Salvador 500**. Documento entregue aos participantes durante o 1º ciclo de oficinas. Salvador, 2014c (ANEXO I- Documento 01)

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Plano de Mobilização e Participação Social**, 2014d. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>>. Acesso em: 30 maio 2015.

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Questionário Individual**. Documento entregue aos participantes durante o 1º ciclo de oficinas. Salvador, 2014e Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>. Acesso em: 30 maio 2015. Atalhos: Documentos e Apresentações, Outros Documentos, Questionários das Oficinas de Bairro (ANEXO J- Documento 02)

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **RELATÓRIO I- Oficinas de Bairro: 1º Ciclo**, Salvador, janeiro 2015a

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **RELATÓRIO II- Oficinas de Bairro: 1º Ciclo**. Salvador, janeiro 2015b

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **RELATÓRIO III Oficinas de Bairros: 2º Ciclo** Contribuições à Visão de Futuro. Salvador, Setembro de 2015c

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PLANO SALVADOR 500. **Regimento Geral das Audiências Públicas**. Salvador, 2015 d Disponível em:

<<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/biblioteca-virtual>>. Acesso em: 30 maio 2015.

REGISTROS EM VÍDEO - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

1ª Audiência Pública -Não Disponível

2ª Audiência Pública. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=m-QL3GadR6s>

<https://www.youtube.com/watch?v=TODVo5rBIeE>

3ª Audiência Públicas

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y-RFrxcI58Q>

4ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qzDSPVd0mTM>

5ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=U0T1ye60Kig>

6ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oti0P3f8iW0>

7ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=R3MI-w6SajY>

8ª Audiência Pública

Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=L2cjKtL_ShY

9ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=efznCSBCyVw>

10ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=deThRrer07s>

11ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bJWa3eBqEgY>

12ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hxaKh3FtNaQ>

13ª Audiência Pública

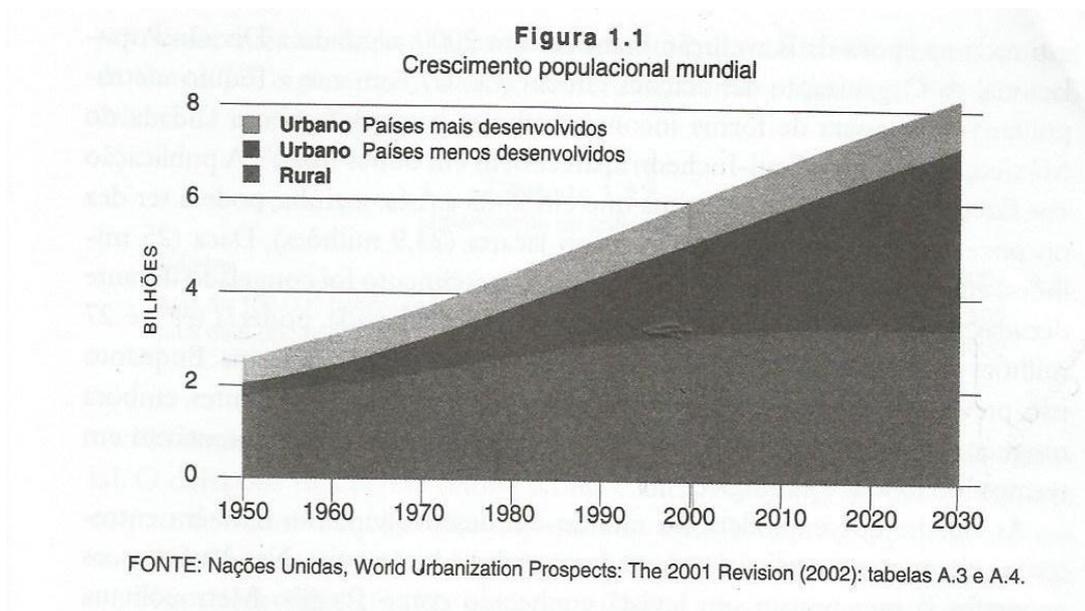
Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tBA6_11OWFA

14ª Audiência Pública

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e4cXOKW9rrw>

ANEXOS

ANEXO A- Gráfico 01: Crescimento Populacional Mundial



Fonte: Planeta Favela. Mike Davis. São Paulo: Boitempo, 2006, Pág. 13

ANEXO B- Imagem 01: O modelo Radial Concêntrico

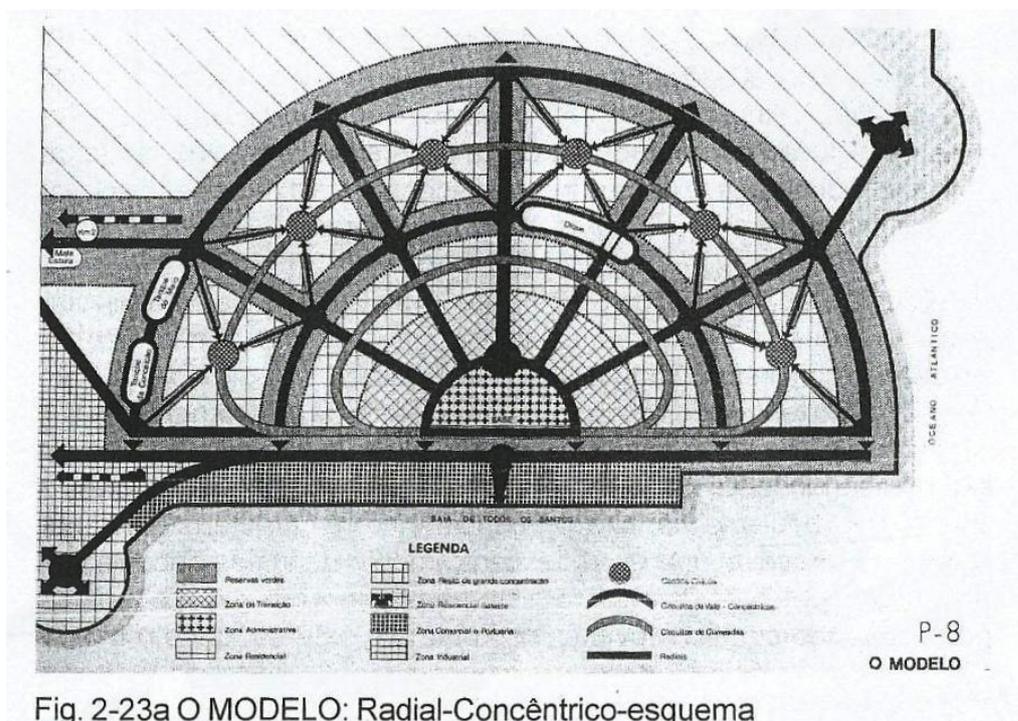
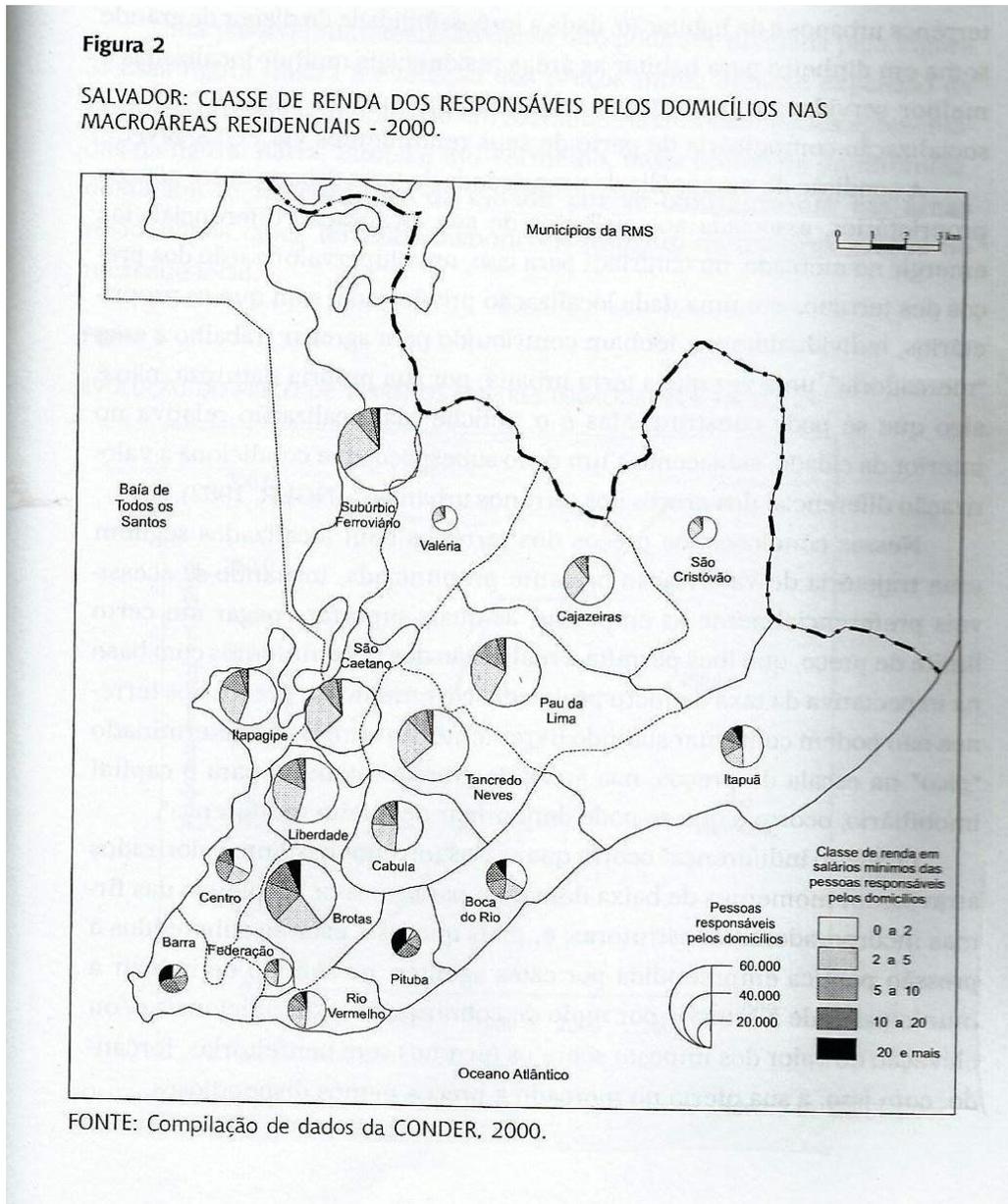


Fig. 2-23a O MODELO: Radial-Concêntrico-esquema

Fonte: SAMPAIO, Antônio Heliódório Lima. **Formas Urbanas**- Cidade Real e Cidade Ideal. Contribuições ao Estudo Urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora/PPGAU, Faculdade de Arquitetura da Ufba, 1999. p.1999.

ANEXO C- Mapa 02: Classe de renda dos responsáveis pelos domicílios nas macroáreas residenciais- 2000

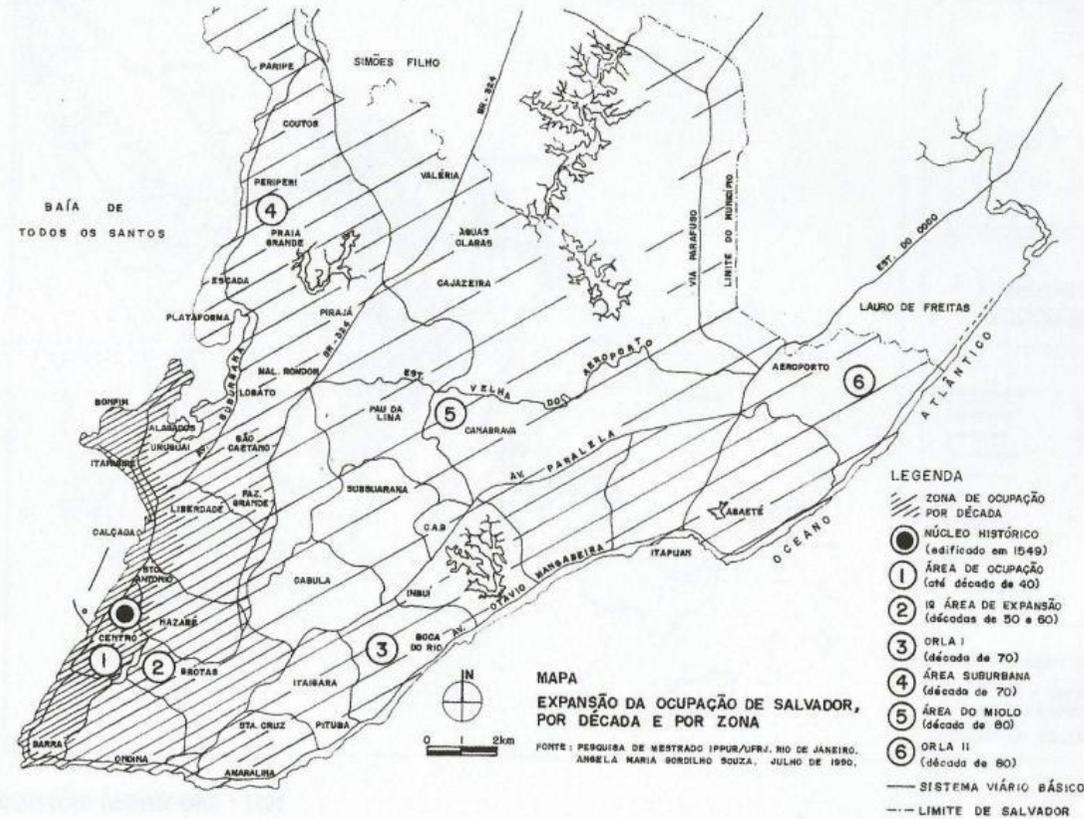


Fonte: A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-Ba a partir de 1970. In: GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia/Instituto de Geociências. - V.1, N.1- (2005), Salvador, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Crístóvão Brito, p.69

ANEXO D- Mapa 03: Expansão da ocupação de Salvador, por década e por zona

Mapa 17

EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO DE SALVADOR, POR DÉCADA E POR ZONA



FONTE: Gordilho-Souza, Angela. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

Fonte: SOUZA, Ângela Gordilho de. **Limites do Habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2ª Edição revisada e ampliada. Edufba, Salvador, 2008. p. 182.

ANEXO E - Mapa 04: Áreas de Preservação Ambiental

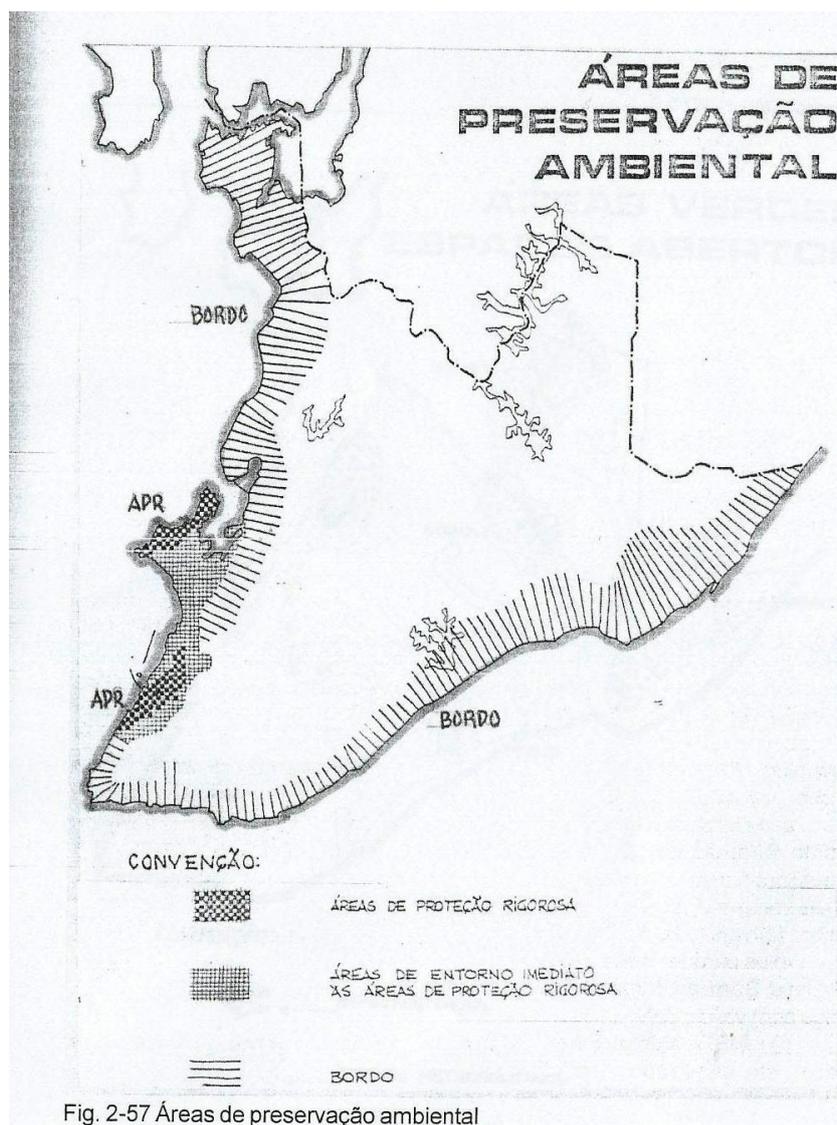
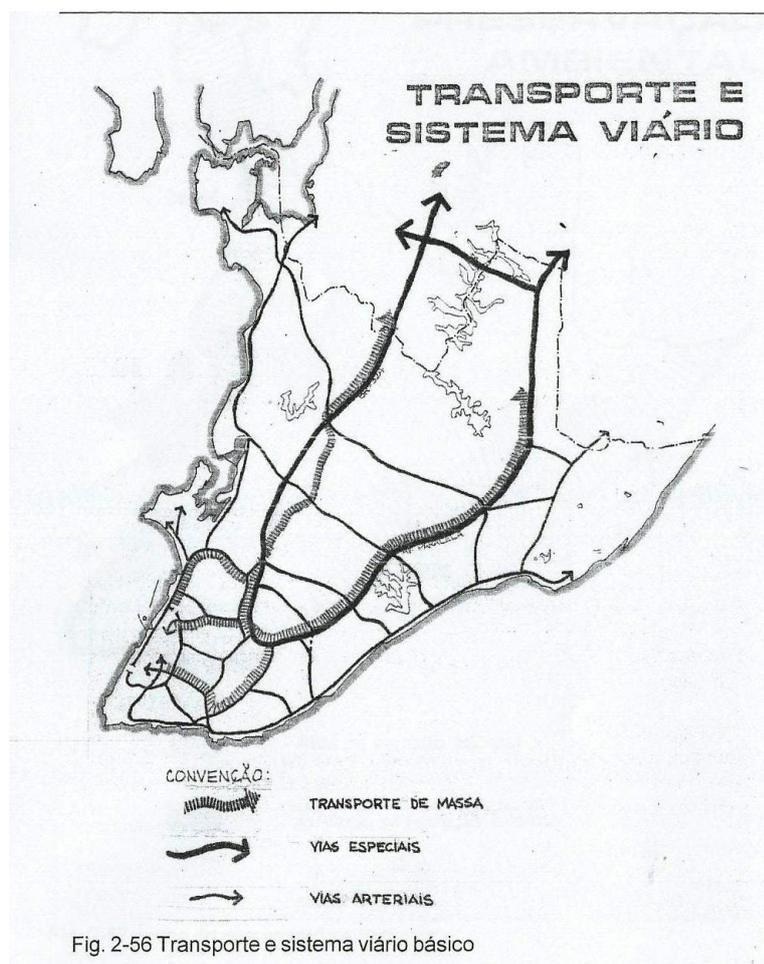


Fig. 2-57 Áreas de preservação ambiental

Fonte: SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. **Formas Urbanas- Cidade Real e Cidade Ideal.** Contribuições ao Estudo Urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora/PPGAU, Faculdade de Arquitetura da Ufba, 1999, p.263.

ANEXO F- Mapa 05: Transporte e Sistema Viário Básico



Fonte: SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. **Formas Urbanas - Cidade Real e Cidade Ideal**. Contribuições ao Estudo Urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora/PPGAU, Faculdade de Arquitetura da Ufba, 1999, p.261.

ANEXO G-Mapas 06 e 07 : Distribuição residencial dos negros Salvador 2000 e Distribuição residencial dos brancos Salvador 2000.

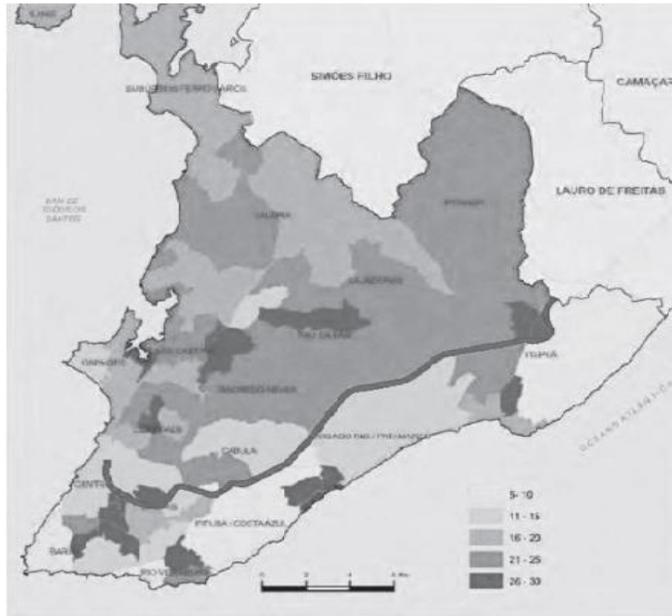


Figura 3
Distribuição residencial dos negros
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

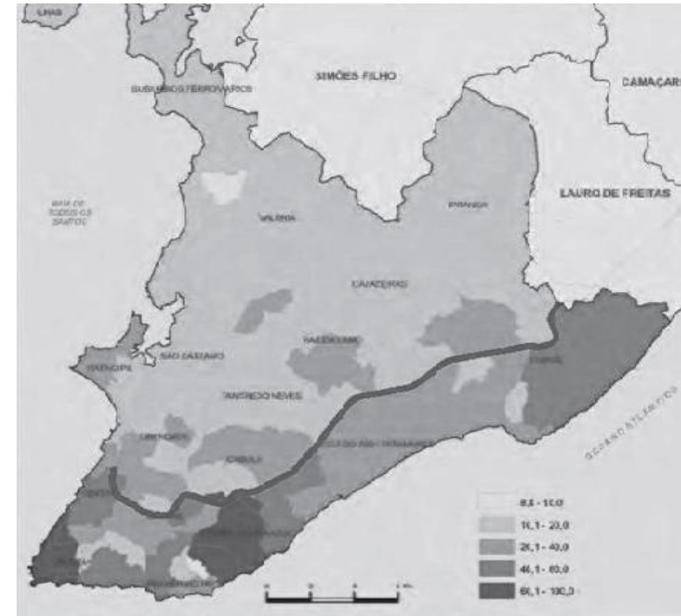
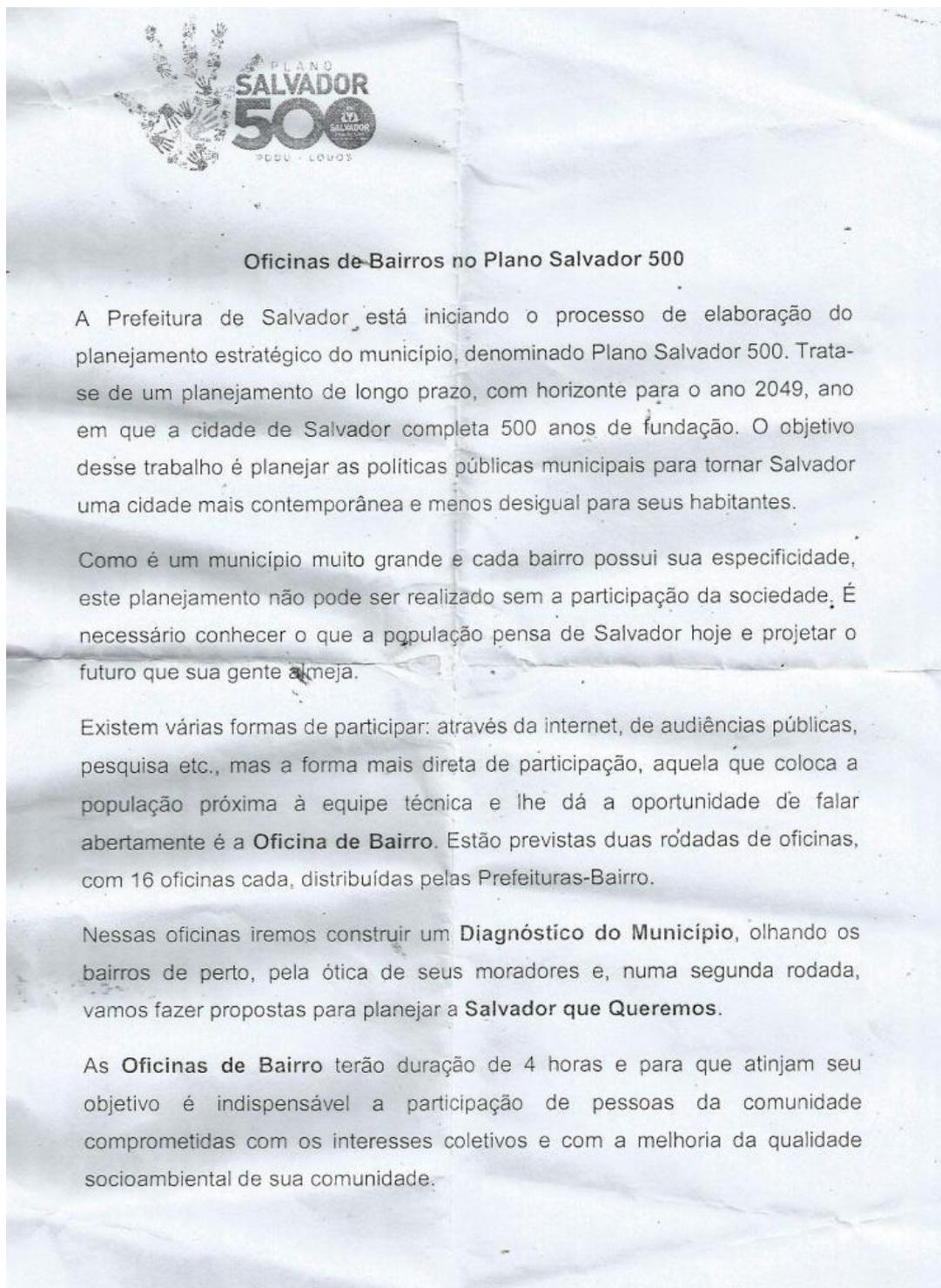


Figura 4
Distribuição residencial dos brancos
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

Fonte: "Metrópole Dividida: análise de uma via de alta velocidade como barreira urbana". In: Revista Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 25, n. 2, abr./jun. 2015, p.426.

ANEXO I- Documento 01: Oficinas de Bairros no Plano Salvador 500



ANEXO J- Documento 02: Questionário Individual

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL



Sua opinião é fundamental para a reflexão sobre a Salvador que queremos em 2049, quando Salvador completará 500 anos. Preencha a seguir algumas informações a seu respeito, para que possamos conhecer um pouco melhor o perfil dos participantes. **Na parte do seu bairro, assinale apenas uma das alternativas.** Agradecemos a sua colaboração.

A) DADOS PESSOAIS

1. Sexo: (...) Masculino () Feminino

2. Sua idade:

 () 10 a 14 anos
 () 15 a 24 anos
 () 25 a 34 anos
 () 35 a 44 anos
 () 45 a 54 anos
 () 55 a 64 anos
 () 65 anos ou mais

3. Sua escolaridade:

 (...) 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental
 () 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental
 () 1ª a 3ª série do Ensino Médio
 () Nível superior Incompleto
 () Nível superior completo
 () Pós-graduação incompleta
 () Pós-graduação completa
 () Não frequentei a escola

4. Sua ocupação profissional:

 () Aposentado(a)
 () Desempregado(a)
 () Dono(a) de casa
 () Empregado(a) assalariado
 () Empresário
 () Estudante
 () Funcionário(a) público(a)
 () Autônomo

5. Você tem carteira assinada no seu trabalho?

 () Sim (...) Não () Não se aplica

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL



6. Além do seu trabalho principal você complementa a renda com outras atividades?

Não

Sim

Quais? _____

7. Onde você mora (bairro): _____

8. Você representa alguma entidade, associação de bairro ou organização?

Não

Sim Nome: _____ Bairro: _____

9. INFORMAÇÕES SOBRE O BAIRRO

10. Como é o serviço de abastecimento de água?

Bom

Regular

Ruim

Inexistente

11. Seu esgoto está ligado à rede geral?

Sim

Não

Não existe rede de esgotos onde moro

12. Como é a coleta de lixo?

Boa

Regular

Ruim

Inexistente

13. Como é o atendimento dos equipamentos de educação infantil (Creche)?

Creches próximas com vagas disponíveis

Creches próximas sem vagas disponíveis

Creches mais distantes, porém com vagas disponíveis

Creches mais distantes e sem vagas disponíveis; Faltam opções no bairro.

14. Como é o atendimento dos equipamentos de ensino fundamental (1º ao 9º ano)?

Escolas próximas com vagas disponíveis

Escolas próximas sem vagas disponíveis

Escolas mais distantes, porém com vagas disponíveis

Escolas mais distantes e sem vagas disponíveis; Faltam opções no bairro.

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL



15. Como é o atendimento dos equipamentos de saúde (unidade básica e especializada)?

- Bom, consigo ser devidamente atendido
- Bom, porém com dificuldades de atendimento
- Infraestrutura ruim e dificuldade de atendimento
- Inexistente

16. Como acontecem as manifestações culturais?

- Públicas e gratuitas, nas ruas e espaços abertos
- Públicas e gratuitas, em lugares fechados
- Privadas, pagas ou com acesso restrito
- Outras maneiras: _____

17. Como são os principais locais para a prática de esporte e lazer?

- Espaços públicos abertos de boa qualidade
- Espaços públicos abertos de má qualidade
- Espaços privados fechados
- Não há locais para a prática de esporte ou lazer

18. Você está satisfeito com os espaços públicos, praças e parques?

- Sim, há boas opções
- Sim, porém há poucas opções
- Não, as opções existentes estão em mal estado
- Não, costumo frequentar em outros bairros
- Não existem

19. Você está satisfeito com as opções de comércio e serviços existentes?

- Sim, há muitas opções
- Sim, mas há poucas opções
- Não, mas acabo usando mesmo assim
- Não, procuro comércio e serviço em outros bairros

20. Você estuda? Sim Não

21. Caso estude, seu local de estudo localiza-se:

(...) em seu próprio bairro (...) em outro bairro

22. Qual o tempo que você gasta para ir de sua casa ao local de estudo?

- Até 5 minutos
- De 6 a 30 minutos
- Mais de 30 minutos até 1 hora
- Mais de 1 hora até 2 horas
- Mais de 2 horas
- Não se aplica.

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL



23. Você trabalha? () Sim () Não

24. Caso trabalhe, seu local de trabalho localiza-se:

(...) em seu próprio bairro () (...) em outro bairro

25. Qual o tempo que você gasta para ir de sua casa ao local de trabalho?

- () Até 5 minutos
- () De 6 a 30 minutos
- () Mais de 30 minutos até 1 hora
- () Mais de 1 hora até 2 horas
- () Mais de 2 horas
- (...) Não se aplica.

26. Como você se desloca com mais frequência no seu dia-a-dia?

- () A pé
- () Bicicleta
- () Ônibus
- () Metrô
- () Trem
- () Trem e Ônibus
- () Automóvel
- () Barco
- () Moto

MODELO DE RELATORIA**LOCAL:****DATA :****HORÁRIO EFETIVO:****HORÁRIO PREVISTO:****Preparação da oficina**

-Como foi a convocatória ?

-O espaço cabe muita gente ? Quais as características gerais? Há acessibilidade?

-O espaço tem muita gente ?

-É um local de fácil acesso?

-Atinge minimamente ao público alvo dos bairros? Qual(is) os bairros mais presentes?

Estrutura do espaço

- Já é pré-definida? Como é a metodologia?

-A prefeitura faz uma apresentação?

- A metodologia é de fácil entendimento?

- É facultada a fala?

- Tem limite no número de inscritos? Limite de tempo de fala?

Perfil dos presentes

-Como as pessoas se apresentam?

-Os presentes se colocam enquanto participantes de algum grupo político, ong, movimento social, associação de bairro, etc?

-Qual a proporção entre homens e mulheres?

-Há jovens, crianças e idosos? Em que proporção?

-A equipe da prefeitura é a mesma ou ela se altera? Qual o perfil da equipe (técnicos ou agentes políticos)? Os técnicos são de que área?

-Há uma disparidade notável na participação entre os presentes? Quem participa mais? Quem intervém menos?

Conteúdos das falas

-Quais são os pontos mais levantados pelos participantes?

-As colocações são em que sentido? (se aproximam do discurso apresentado ou questionam/discordam?)

-Quais são as temáticas mais levantadas? (transporte, saneamento básico, educação, segurança pública...)

-Qual é a postura dos facilitadores?

-Houve alguma fala que chama a atenção (seja por originar uma tensão, seja por reforçar a apresentação feita)

Algum ponto a ser ressaltado? Alguma fala ou algo que aconteceu que chamou atenção?

Coleta de contatos: contatos do Estado, da sociedade civil, dos movimentos sociais para contato posterior e aprofundamento via entrevista

ANEXO M- Tabela 03: Síntese das audiências públicas por temática abordada

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	
Audiência Pública	Temática Principal
1ª 01.08.2014	-Apresentação da Metodologia do Cronograma e do plano de mobilização Social de Salvador 500, do PDDU e da LOUS
2ª 15.04.2015	-Apresentação do texto final do regimento interno para a realização das audiências do Plano Salvador 500, do PDDU e da LOUS -Devolutiva dos trabalhos realizados no 1º Ciclo das Oficinas de Bairros - Apresentação do novo cronograma de trabalho
3ª 11.05.2015	-Esclarecimentos acerca da inter-relação entre o Plano Salvador 500, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS); - Apresentação do cronograma de trabalho para 2015
4ª 15.06.2015- manhã	-Apresentação do relatório da FIPE- Estudos Sócio Econômicos
5ª 15.06.2015- tarde	-Apresentação do relatório da FIPE- Estudos urbano-ambientais
6ª 16.06.2015	-Apresentação do relatório da FIPE- Legislação Urbanística
7ª 26.08.2015	-Apresentação de Diagnóstico e Prognóstico- "Salvador hoje e suas tendências"
(8ª)* Cancelada 12.09.2015	- Apresentação do P4.1: Análise dos instrumentos jurídicos
8ª 19.09.2015	-Apresentação da Visão de Futuro para Salvador- 2049
9ª 03.10.2015	- Apresentação da Minuta do PL do PDDU
10ª 05.10.2015	- Apresentação da Minuta do PL do PDDU
11ª 06.10.2015	- Apresentação da Minuta do PL do PDDU
12ª 07.10.2015	- Apresentação da Minuta do PL do PDDU
13ª 24.10.2015	- Discussão acerca da Minuta do Projeto de Lei do PDDU
14ª 26.10.2015	- Conclusão da Discussão acerca da Minuta do Projeto de Lei do PDDU

* A apresentação do produto "P4.1: Análise dos instrumentos jurídicos" não ocorreu.

FONTE: Elaboração própria

Tabela 01 – Síntese Audiências Públicas do Plano Salvador 500

Audiências Públicas														
	1a AP	2a AP	3a AP	4a AP	5a AP	6a AP	7a AP	8a AP	9a AP	10a AP	11a AP	12a AP	13a AP	14a AP
Data	15 agosto 2014	15 abril 2015	11 junho 2015	15 junho 2015	15 junho 2015	16 junho 2015	26 agosto 2015	19 setembro 2015	03 outubro 2015	05 outubro 2015	06 outubro 2015	07 outubro 2015	24 outubro 2015	28 outubro 2015
Local	Arena Fonte Nova	Casa do Comércio	CCCMS	Casa do Comércio	Casa do Comércio	CCCMS	CCCMS	IMEJA	CCCMS	CCCMS	Hotel SSalvador	Teatro G. Mattos	FIEB	CCCMS
Relatório PMS (data publicação)	Não publicado até 18/11/15	18 maio 2015 (33 dias)	23 julho 2015 (42 dias)	23 julho 2015 (38 dias)	23 julho 2015 (38 dias)	23 julho 2015 (37 dias)	Não publicado até 18/11/15							
Ata (data publicação)	18 maio 2015 (275 dias)	23 julho 2015 (99 dias)	15 junho 2015 (34 dias)	23 julho 2015 (38 dias)	23 julho 2015 (38 dias)	23 julho 2015 (37 dias)	18 setembro 2015 (23 dias)	03 outubro 2015 (14 dias)	04 outubro 2015 (1 dia)	06 outubro 2015 (1 dia)	07 outubro 2015 (1 dia)	17 outubro 2015 (10 dias)	26 outubro 2015 (2 dias)	S.I
Vídeo (data publicação no YouTube oficial Plano SSA 500)	Link não encontrado em 10/11/2015	15 maio 2015 (30 dias)	Link não encontrado em 10/11/2015	19 junho 2015 (4 dias)	25 junho 2015 (10 dias)	26 junho 2015 (10 dias)	01 setembro 2015 (5 dias)	11 outubro 2015 (22 dias)	08 outubro 2015 (5 dias)	9 outubro 2015 (4 dias)	9 de outubro (3 dias)	13 outubro 2015 (6 dias)	27 outubro 2015 (3 dias)	29 outubro 2015 (3 dias)
Duração do Vídeo/Audiência	Link não encontrado em 10/11/2015	1h51m49s / 1h51m41s / 2h01m50s, total cerca de 5h45m20s	Link não encontrado em 10/11/2015	3h28m16s	4h38m14s	4h10m37s	5h09m22s	3h30m21s	4h43m29s	4h20m47s	6h05m47s	4h46m11s	7h25m17s	10h10m29s

Elaboração: Participa Salvador

ANEXO N- Tabela 04: Síntese das Audiências Públicas do Plano Salvador 500. Fonte: Relatório sobre a Participação Popular e banco de dados para monitoramento das contribuições da população: ao Plano Salvador 500, Plano Estratégico, PDDU e LOUOS. Participa Salvador, 2015 p.13.

ANEXO O- Documento 04: Manifesto contra um PDDU Racista e Higienista

Manifesto contra um PDDU Racista e Higienista

“Negam que aqui tem preto, negão
Negam que aqui tem preconceito de cor
Negam a negritude, essa negação”
Chico Cesar

Nós, Movimentos Organizados em torno da pauta da afirmação do Direito à Cidade, temos acompanhado, desde agosto de 2014, o processo de elaboração do Plano Salvador 500, de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU e da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo - LOUOS.

Inicialmente gostaríamos de afirmar que este modelo de planejamento urbano não nos representa, funciona na verdade como uma grande “cortina de fumaça” para desviar o foco do que vem, ao arripio do planejamento, acontecendo na cidade, sob a tutela de duas falsas prerrogativas: a participação popular e a equidade nos parâmetros de investimento.

Ao longo do processo dito participativo, promovido pela Prefeitura, constatamos uma série de equívocos, entre eles: a segunda audiência pública foi mantida de forma unilateral, mesmo com a paralisação dos rodoviários que ocorreu das 4h às 9h da manhã daquele dia; as oficinas de bairro aconteceram em áreas muito abrangentes, sem divulgação adequada e baixo número de presentes; o Conselho Municipal da Cidade não compõe a coordenação geral do processo, que é formada apenas pelo poder público; a minuta do PDDU foi disponibilizada antes mesmo da conclusão dos debates no Conselho Municipal de Salvador. O debate ficou restrito a uma minoria, com audiências e consultas públicas sendo tratadas pelo poder público municipal como manobra para cumprir a legislação.

A FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, empresa contratada para elaborar um conjunto de produtos que serviriam de subsídio à elaboração do Plano Salvador 500, PDDU e LOUOS, apresentou estudos técnicos sem quase nenhuma referência à variável raça/cor. No primeiro relatório apresentado pela empresa, contendo 523 páginas, as referências acerca da realidade da população negra (esmagadora maioria da população de Salvador) resumem-se a três parágrafos.

Salvador é marcada por uma profunda segregação, com a população negra ocupando os espaços urbanos com maior carência de infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços públicos. No momento de revisão do PDDU de Salvador para o horizonte de 35 anos, é preciso dar visibilidade às condições em que vive a população negra do município, e garantir a realização de políticas públicas que garantam a permanência em seus territórios e a efetivação dos direitos à saúde, segurança, saneamento básico, educação. É importante enfatizar que esta omissão fere o Estatuto da Igualdade Racial, lei nº 12.288 de 2010, instrumento conquistado pela luta histórica do povo negro, que garante a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica e social do País, a ser promovida por meio das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.

Como resultado deste processo, temos uma minuta de Revisão do PDDU que indica para o que já é prática da Prefeitura: o privilégio de investimentos de interesses do mercado imobiliário, priorizando a agenda empresarial corporativa, dissociada das questões de interesse coletivo. Com conteúdo

genérico, superficial, e sem operacionalizar prazos e soluções, o PDDU proposto não cumpre o que está previsto no Estatuto da Cidade e legítima, mais uma vez, intervenções gentrificadoras nos territórios de ocupação e resistência da população negra, favorecendo, como sempre favoreceu, à urbanização segregadora, higienizadora e a subordinação do poder público aos interesses privados.

Apesar do jogo de cena da participação, é evidente que a prefeitura já conduz a cidade de forma paralela, à revelia do PDDU vigente, com a edição de leis com conteúdos determinantes para Salvador, como a Lei 8.655/14, que desafetou e autorizou a alienação de 59 imóveis públicos; a Lei 8798/15 que, na prática, extinguiu o FUNDURBS, pois culminou no esvaziamento de suas receitas e alterou o cálculo da outorga onerosa. Recentemente, enviou ainda para votação o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação (PIDI), Projeto de Lei 268/15, que trata de atração de investimentos e empreendimentos para áreas da cidade como orla e Centro Histórico, utilizando imóveis subutilizados ou vazios, através de incentivos fiscais a empresas.

A minuta do PDDU traz, ainda, três mega poligonais da cidade com indicação de Operação Urbana Consorciada, uma grande poligonal no Centro Antigo (pensando na implantação do FII - Fundo de Investimento Imobiliário e no PIDI), na Suburbana (visando facilitar os despejos decorrentes da implantação do VLT e outras obras viárias) e sobre o Engenho Velho de Brotas, três territórios extremamente Negros. Caso isso ocorra, a prefeitura estará passando um cheque em branco para o Mercado Imobiliário lucrar sobre os nossos territórios.

Por essas e por todas as demais violências municipais direcionadas à Cidade e ao Povo Negro, convocamos os diversos setores do movimento negro, os movimentos vinculados as pautas da habitação, mobilidade, espaço público, população de rua, catadores de materiais recicláveis, sem teto, entre outros, a tomar as ruas por uma Salvador Negra e Pública.

**NÃO ACEITAREMOS O APROFUNDAMENTO DE UM MODELO DE
CIDADE SEGREGADORA E RACISTA!**

SEGUIREMOS EM LUTA PELO DIREITO À CIDADE!

Articulação dos Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador

Artífices da Ladeira da Conceição da Praia

Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo

Associação de Amigos e Moradores da Chácara Santo Antônio

Movimento Nosso Bairro é 2 de Julho

Movimento dos Sem Teto da Bahia

Coletivo Rio Vermelho em Ação

Coletivo Mobilidade

