

ALETÍCIA ALVES MEIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS:
O CASO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa

T

M514p
2016

Meira, Aletícia Alves, 19-

Participação popular no planejamento e gestão urbanos: o caso de Vitória da Conquista-BA / Aletícia Alves Meira. - Viçosa, MG, 2016.

ix, 136f. : il. (algumas color.); 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.122-127.

1. Planejamento urbano - Participação social - Vitória da Conquista (BA). 2. Administração pública - Participação do cidadão - Vitória da Conquista (BA). 3. Participação social. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

CDD 22. ed. 307.12098142

ALETÍCIA ALVES MEIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS:
O CASO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*

APROVADA: 29 de Abril de 2016.

Geraldo Browne Ribeiro Filho

Regina Esteves Lustoza

Edson Arlindo Silva

Teresa Cristina de Almeida Faria
(Orientadora)

Aos cidadãos conquistenses, que,
cotidianamente, lutam por justiça social.
Obrigada por me fazerem crer que a
participação popular vale a pena.

*Quem não se movimenta
não sente as correntes que o prendem.*

Rosa Luxemburgo

*Em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.*

Bertolt Brecht.

*A crise, a verdadeira crise,
é continuar tudo como está.*

Walter Benjamin.

AGRADECIMENTOS

A vida tem caminhos e descaminhos que nós, seres humanos, nunca vamos prever. O mais instigante de ser tudo tão imprevisível, é que o amanhã sempre nos guarda uma surpresa, grande ou pequena, avassaladora ou sem grandes proporções. Nós estamos sempre nos surpreendendo e ao mesmo tempo, continuamos esperando que a vida, surpreendentemente, nos traga algo bom.

A oportunidade de realizar esse trabalho foi uma surpresa magnífica e dela se desencadearam muitas outras. Assim, agradeço, sobretudo, a Deus, por ter cumprido o meu desejo e de forma surpreendente ter me conduzido ao Mestrado, à Viçosa e, conseqüentemente, a toda experiência incrível que vivi nessa cidade. A conclusão dessa pesquisa é somente parte da grande dádiva que ele me concedeu durante esses dois últimos anos.

Sou grata aos meus pais e a minha irmã, por toda a compreensão que tiveram me permitindo vir para Viçosa e me incentivando sempre com a pesquisa. Sei que não foi fácil conviver com a saudade, contudo, tenho certeza que valeu a pena.

Devo agradecer, profundamente, à família que constituí durante minha estadia em terras viçosenses, os amáveis amigos e irmãos da C.C.B. de Viçosa. Não sei ao certo o quanto devo a vocês pelo carinho, apoio e por tanto amor. Mesmo que os anos passem e até mesmo que a distância nos separe, ficarão dentro de mim, os momentos que, felizes, nós passamos.

Aos meus Avós, paternos e maternos, pela torcida, pelos conselhos e pelo exemplo de vida que são para mim.

Tenho que dizer um sorridente: “muito obrigada”, aos meus queridos colegas de Pós-Graduação, em especial: Ana Cristina, Maressa, Áurea Dayse, Wanderson, Osmar e Zoleni, por todo o aprendizado que adquiri junto a vocês, pelas nossas tardes de “Planejar”, pelas palavras de otimismo e muito mais pelas rizadas, cafés, expedições... Vocês tornaram tudo mais leve e feliz!

Sou imensamente grata a prof^a Teresa Cristina de Almeida Faria, por ter me escolhido para ser sua primeira orientanda de Pós-Graduação, foi uma grande honra trabalhar com você, acredito que a pesquisa e eu tivemos muita sorte de te encontrar. Obrigada por ser tão gentil, por ter acreditado na minha proposta de estudo e no meu trabalho como pesquisadora. Não vou me esquecer das nossas orientações, do seu bom humor, do caráter forte, determinado e, ao mesmo tempo, amável.

Expresso, também, minha gratidão aos prezados: Ítalo Stephan, Geraldo Browne Ribeiro e Aline Werneck, docentes e pessoas exemplares. Com toda certeza, tem um pouco de vocês na profissional que sou agora.

Agradeço vigorosamente: a Secretaria de Governo de Vitória da Conquista; a Coordenação do Orçamento Participativo do município; a diretoria do Movimento Unificado de Associações de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC) e aos membros (entre presidentes e associados) das associações de moradores dos bairros: Cidade Maravilhosa, Guarani e Conveima I. Todos foram peças fundamentais da pesquisa, sem vocês, essa, provavelmente, não se concretizaria. Obrigada por tão prontamente se disponibilizarem a me ajudar, me convidando a fazer parte dos Congressos, concedendo entrevistas, me inserindo em reuniões da coordenação, dos conselhos, das associações de bairro, dentre outras. O trabalho desenvolvido por vocês é a grande motivação e impulso dessa pesquisa, obrigada novamente, por terem confiado em mim e na veracidade do estudo, concordando em fazer parte dele.

Manifesto minha gratidão a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pela bolsa de pesquisa concedida.

Por fim, agradeço a coordenação e a secretaria do PPGAU-UFV, pela oportunidade de ingressar no programa e por todo o apoio que deram no decorrer desses dois anos.

A todos que fizeram parte diretamente ou indiretamente desse processo, muito obrigada! Foi ótimo ter a colaboração de vocês!

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
INTRODUÇÃO.....	1
 CAPÍTULO 1: Democracia, governo, planejamento e gestão urbanos nas cidades brasileiras	 6
1.1- A redemocratização brasileira e suas consequências para a política urbana nacional.....	 10
1.2: Planejamento e gestão democráticos do município: diretrizes nacionais, práticas e políticas para a produção do espaço urbano local, no contexto pós 1988	 15
1.2.1- O cenário brasileiro do planejamento e da gestão urbanos na década de 1990: a introdução de políticas democratizantes progressistas	 18
1.2.2- A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e seus rebatimentos para a democratização da política urbana municipal	 20
1.3: O PT no governo federal e a disseminação das políticas participativas no Brasil ..	22
 CAPÍTULO 2: Participação popular no Brasil (1988-2015): uma questão de Estado e sociedade	 27
2.1- Participação popular como pressuposto para democracia	33
2.2- Canais de participação popular junto ao Estado.....	36
2.2.1- Instituições e desenhos participativos	38
2.2.2: Instituições participativas de baixo para cima: o orçamento participativo	41
2.2.3- Instituições participativas de compartilhamento de poder: os Conselhos gestores de políticas públicas	 44
2.2.4- Instituições participativas de ratificação pública: os planos diretores municipais	 46
2.3- Dilemas da Participação popular na política urbana no Brasil pós-Estatuto da Cidade.....	 49
 CAPÍTULO 3: A política municipal de democratização do planejamento e gestão urbanos em Vitória da Conquista–BA	 53
3.1- Governos locais participativos?	54
3.2- Vitória da Conquista: características do município	56
3.3- A democratização do planejamento e gestão urbanos de Vitória da Conquista	61

3.3.1- <i>Início das instituições/canais participativos: o Orçamento Participativo municipal</i>	61
3.3.2: <i>A política municipal de integração governo e sociedade: outros canais participativos</i>	74
 CAPÍTULO 4: A participação da população de Vitória da Conquista-BA no planejamento e gestão urbanos do município	79
4.1: Ativismo, movimento social e associativismo: vertentes para a participação popular	81
4.2- O associativismo de bairro e sua potencialidade de participação na gestão e no planejamento urbano do município.....	88
4.3: As associações de bairro enquanto instâncias de base para a participação popular em Vitória da Conquista	90
4.3.1- <i>Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa</i>	99
4.3.2- <i>Associação de Moradores do Bairro Guarani</i>	101
4.3.3- <i>Associação de Moradores do Bairro Conveima I</i>	105
4.4- Os cidadãos conquistenses constroem a participação?	109
4.5- O Movimento Unificado de Associação de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC)	111
 CONSIDERAÇÕES FINAIS: Por novas perspectivas para a participação popular.....	118
 REFERÊNCIAS	122
 ANEXO I – Roteiro de entrevistas.....	128
ANEXO II – Tabela: Situação das Associações de Moradores da cidade de Vitória da Conquista filiadas ao MUDAMVIC, 2016.....	133

LISTA DE FIGURAS

1- Figura: Localização do município de Vitória da Conquista, Bahia - 2015	58
2- Figura: Crescimento populacional de Vitória da Conquista, 1970 a 2010.....	59
3- Figura: Vista panorâmica de Vitória da Conquista	60
4- Figura: Vista panorâmica de Vitória da Conquista (2)	60
5- Figura: Média de participação da sociedade civil nas edições do Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista – 1997 a 2015	68
6- Figura: Plenária setorial do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, abrangendo os bairros Vila Serranas I, II , III , IV e Senhorinha Cairo (zona urbana).....	71
7- Figura: Plenária setorial do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, abrangendo os distritos de Dantelândia e Fazenda Lixa (zona rural).....	71
8- Figura: Eixo temático do XI Congresso do Orçamento Participativo, Vitória da Conquista..	71
9- Figura: XI Congresso do Orçamento Participativo - 2015, palestra inaugural.....	71
10- Figura: Situação das associações de moradores de Vitória da Conquista, 2016	94
11- Figura: Localização das associações de moradores de Vitória da Conquista	96
12- Figura: Localização dos bairros Cidade Maravilhosa, Conveima I e Guarani na cidade de Vitória da Conquista, 2016	98
13- Figura: Reunião da Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa..	99
14- Figura: Reunião da Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa (2).	99
15- Figura: Reunião do conselho de saúde e associação de moradores do bairro Guarani.....	102
16- Figura: Reunião do conselho de saúde e associação de moradores do bairro Guarani. fevereiro de 2015.	102
17- Figura: Sede do MUDAMVIC.	114
18- Figura: Bandeira do MUDAMVIC	114
19- Figura: Programação do 3º Congresso do MUDAMVIC..	116
20- Figura: Cartaz do 3º Congresso do MUDAMVIC.....	116
21- Figura: Auditório do 3º Congresso do MUDAMVIC	116
22- Figura: Plenária do 3º Congresso do MUDAMVIC.	116
23- Figura: Plenária temática do 3º Congresso	116
24- Figura: Eleição da diretoria do MUDAMVIC, 2015.	116

RESUMO

MEIRA, Aletícia Alves. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, Abril, 2016. **Participação popular no planejamento e gestão urbanos: o caso de Vitória da Conquista-BA.** Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

O trabalho tem como objetivo central: investigar o processo da participação popular no planejamento e gestão urbanos, no plano municipal, tendo a experiência participativa de Vitória da Conquista, no período de 1997 a 2015, como estudo de caso. A temática da participação popular no planejamento e gestão urbanos teve maior incidência no Brasil a partir da década de 1980, sendo efetivada como lei através do Estatuto da Cidade, em 2001. Esse atribuiu principalmente aos governos municipais a responsabilidade de democratizar os processos de tomada de decisões públicas via políticas integrativas, como a implementação de instituições participativas, a exemplo do Orçamento Participativo e dos Conselhos municipais de políticas públicas. Na prática, as diretrizes para a participação foram desenvolvidas de formas diversas, segundo o desenho institucional de cada governo e a mobilização da população local por se inserir nesse processo e lutar pela participação. A cidade média baiana de Vitória da Conquista expressa em seu cotidiano essa dinâmica, uma vez que, há na cidade, desde 1997, um governo que instituiu políticas participativas, concomitantemente, a atuação de grupos sociais organizados, como as associações de moradores, que buscam construir a sua participação nesse processo. Os cidadãos de Vitória da Conquista que se envolvem na participação popular, lutam, principalmente, por melhores condições de vida, o que acarreta no engajamento desses em debates e decisões, antes, restritas ao Estado. Para investigar essa dinâmica, a pesquisa foi elaborada com base em revisão bibliográfica e estudo de caso. Nesse último, foram desenvolvidas entrevistas junto a membros do governo de Vitória da Conquista, que atuam na esfera pró-participação. Assim como, foram feitas observações empíricas e entrevistas estruturadas com as associações comunitárias de três bairros da cidade: Cidade Maravilhosa, Guarani e Conveima I. Analisou-se, também, o trabalho desenvolvido pelo Movimento Unificado de Associações de Moradores de Vitória da Conquista, nesse contexto. Ao final, evidenciou-se que Vitória da Conquista apresenta uma rotina peculiar de participação popular no planejamento e gestão urbanos, desenvolvida no município desde o final da década de 1990 por governo e sociedade. Apesar de seus avanços, essa rotina deve ser ampliada, tendo em vista contribuir para construção de uma democracia participativa.

ABSTRACT

MEIRA, Aletícia Alves. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2016. **Popular participation in urban planning and management: the case of Vitória da Conquista-BA.** Adviser: Teresa Cristina de Almeida Faria.

The work has as central objective: investigate the process of popular participation in urban planning and management at the municipal level, having the participatory experience of Vitória da Conquista, in the period 1997-2015, as the case study. The theme of popular participation in urban planning and management had higher incidence in Brazil from the 1980s, being effective as law by the City Statute in 2001. This assigns, mainly to municipal governments the responsibility to democratize public decision-making processes through integrative policies as, the implementation of participatory institutions, such as the Participatory Budget and the municipal Councils of public policies. In practice, the guidelines for participation have been developed in various ways, in according to the institutional framework of each government and mobilization of the local population to be included in that process and to strive for participation. The Bahian average city of Vitória da Conquista expressed in its daily this dynamic, since there are in the city, since 1997, a government that instituted participatory policies, concomitantly, the activities of organized social groups, such as, neighborhood associations seeking to build their participation in this process. The citizens of Vitória da Conquista that engage in popular participation, fight, mainly, for better living conditions, which results in engaging in debates and decisions, before restricted to the state. To investigate this dynamic, the research was developed based on literature review and case study. In the latter, interviews were carried out at the Vitória da Conquista government members, which act in pro-participation sphere. As well as, empirical observations and structured interviews with community associations in three neighborhoods of the city: Cidade Maravilhosa, Guarani and Conveima I. In this context, we analyzed also the work of the Unified Movement of Neighbord Associations of Vitória da Conquista in this process. In the end, it became clear that Vitória da Conquista presents a peculiar routine for popular participation in urban planning and management, developed in the city since the late 1990s by the government and society. Despite their advances, this routine should be expanded, in order to contribute to building a participatory democracy.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo investigar o processo da participação popular no planejamento e gestão urbanos, no plano local, tendo enquanto estudo de caso, a realidade vivenciada por Vitória da Conquista, Bahia, no período de 1997 a 2015.

Até o fim do século XX, a trajetória da democracia brasileira esteve quase sempre impregnada de governos autoritários, populistas e/ou elitistas. Esses governos, em sua maioria, eram pouco comprometidos com o desenvolvimento da justiça social e com a criação de mecanismos que pudessem embasar a construção de uma população democraticamente robusta, consciente, que não fosse manipulada pelos interesses dos agentes dominantes. Os brasileiros, por vezes, foram propositadamente deixados à margem dos processos decisórios executados pelo Estado. Participar desses nunca foi comum à própria população, o habitual era deixar-se representar e acreditar que exercer a cidadania é votar sempre que convocado (DEMO, 1996; SOUZA, 2006).

Nesse contexto, ainda que imersa numa cultura política nacional pouco propensa à participação, a população brasileira conseguiu em meados da década de 1980, dinamizar o processo de redemocratização e transição, saindo do período da ditadura (1964-1985) para a democracia (1985). Promove-se, nesse ponto, se não uma definitiva ruptura em relação ao cenário nada democrático de outrora, ao menos, a entrada de novas possibilidades para uma democracia mais inclusiva (ROBERTO et al., 2014).

Desde então, a democracia com participação popular tem buscado instaurar-se em diversos contextos do Estado nacional. No que diz respeito ao planejamento e à gestão das cidades, no final da década de 1980, no cenário de elaboração da nova Constituição (aprovada em 1988), diversos setores da sociedade civil se organizaram na retomada da mobilização pela Reforma Urbana¹, o que posteriormente influenciou a criação de leis e diretrizes que ofertaram novas formas de planejar e gerir as cidades brasileiras (COELHO, 1990). Consequentemente, o direito de participar do processo de tomada das decisões públicas, nesse âmbito, também foi instituído enquanto diretriz em 2001, através do Estatuto da Cidade, o que encorajou novas práticas participativas

¹ O movimento pela Reforma Urbana, conforme será visto adiante, foi criado no início da década de 1960 por um grupo de profissionais comprometidos em lutar pela criação de políticas que propusessem novas bases para o planejamento e a gestão das cidades. Com a introdução da ditadura, em 1964, o movimento se dispersou, retomando suas atividades em meados da década de 1980, no período pós-ditadura (AVRITZER, 2013).

Apesar dos avanços que o cenário dos anos 1980 acarretou para a democracia brasileira e para política urbana nacional, quase três décadas mais tarde, ainda há muito que se concretizar, principalmente, no que diz respeito à prática da participação popular na esfera dos municípios, seja através de canais participativos institucionalizados, como o orçamento participativo e os conselhos municipais, ou via organizações populares, como ativismos e movimentos sociais (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013).

Assim, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, poucos são os casos de municípios que desenvolveram práticas efetivas de participação popular na gestão e no planejamento urbano. Desses poucos, um caso que merece se destaque é o município de Vitória da Conquista, Bahia, que desde 1997, tem implementado o processo de planejamento e gestão democráticos, valendo-se de políticas como o orçamento participativo e os conselhos municipais.

A experiência de participação popular no planejamento e gestão da cidade, vivenciada pelo município de Vitória da Conquista, é expressão dos rebatimentos democráticos que foram desencadeados do contexto pós 1980, no Brasil. Para a ocorrência de tal processo, o governo e a população local voltaram-se, no decorrer dos últimos anos (1997-2015), à construção de uma rotina integrativa que estabeleceu canais de participação e fortaleceu movimentos e organizações sociais existentes no município.

Todavia, para que seja plena essa participação deve ser alicerçada em princípios socialmente justos, livres de serem usurpados ou manipulados por uma minoria. Além disso, deve haver consciência democrática nas ações dos sujeitos que estão articulados nesse processo, de modo que, esses sejam capazes de lutar, através da participação, por melhores condições de vida (PATMAN, 1992; SOUZA, 2006).

Diante desses pressupostos, questiona-se: quais as características do processo de participação popular, no planejamento e gestão urbanos, na cidade de Vitória da Conquista?

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se o método “estudo de caso”. Esse foi escolhido por ser adequado ao objetivo da pesquisa, uma vez que, optou-se por investigar um processo contemporâneo (a participação popular no planejamento e gestão urbanos) inserido no contexto empírico (a cidade) (YIN, 2001). Dessa forma, por meio da adoção do “estudo de caso” a investigação da participação popular no planejamento e gestão urbanos no Brasil, adquiriu formas concretas através da experiência participativa de uma cidade brasileira que expressa esse processo.

Como parte da metodologia adotada, foi desenvolvida revisão teórica para análise da participação popular no Brasil no período pós década de 1980. Nesses termos,

foram estudados os rebatimentos do processo participativo na política urbana municipal, com destaque para a criação de canais de integração entre governo local e população no planejamento e gestão urbanos e, como os cidadãos se organizam visando a sua inserção nesse processo.

Num segundo momento, a cidade de Vitória da Conquista foi escolhida para estudo de caso, por apresentar ao longo de quase duas décadas (1997-2015) políticas participativas em seu cenário municipal, fato peculiar entre os municípios brasileiros (PIRES, 2013). Tais políticas foram desenvolvidas na cidade, não somente pela vontade do governo local, ou, pelas diretrizes da participação popular no Brasil, como também, através da mobilização de parte da população conquistense que trabalhava paralelamente ao governo, para que os espaços de participação no município fossem, não só criados, como mantidos e ampliados de 1997 a 2015.

Dentro do estudo realizado em Vitória da Conquista, primeiramente, foram feitas entrevistas estruturadas junto a membros do governo local, responsáveis por articular os canais de participação popular no município - Secretaria de Governo e coordenação do Orçamento Participativo municipal². Esse procedimento foi adotado, com vistas a coletar informações sobre a política de participação implementada pelo poder público local, e também, para identificar a percepção dos gestores municipais acerca das políticas de democratização do planejamento e gestão urbanos existentes na cidade.

A pesquisa buscou também investigar o modo como a população local se organiza para participar da gestão e planejamento da cidade. Para isso, o Movimento Unificado de Associações de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC) foi selecionado, por abarcar e embasar grande parte do ativismo social existente no município através da união das associações comunitárias. No MUDAMVIC, foram realizadas entrevistas estruturadas com a diretoria, além da participação da pesquisadora em reuniões e encontros entre a direção do movimento, os presidentes das associações de moradores e o poder público.

Com o intuito de obter o quadro com maior detalhamento, acerca da participação popular em instâncias públicas da cidade, foram escolhidas, aleatoriamente, entre as 38 associações (ativas ou relativamente ativas) existentes na zona urbana, três associações comunitárias dos bairros: Cidade Maravilhosa, Guarani e Conveima I, para estudo. A escolha de forma aleatória foi adotada, uma vez que, privilegiou-se investigar o caráter e as singularidades dessas associações, independentemente de seu perfil. De modo que, não ocorresse uma seleção por preferências de tipologias.

² Os roteiros das entrevistas desenvolvidas no decorrer da pesquisa, estão agrupados no anexo I.

Nas três associações escolhidas para estudo, realizou-se entrevistas estruturadas com dirigentes e associados, assim como, foram observadas reuniões com a comunidade. Para a análise das entrevistas foi utilizado o método de “análise de conteúdo”. Esse consiste em analisar e explorar qualitativamente as informações contidas em discursos ou mensagens (MORAES,1999). Para a presente pesquisa, o método fundamentou a análise das falas dos entrevistados no estudo realizado em Vitória da Conquista.

Por meio do processamento das informações colhidas em campo e das análises teóricas desenvolvidas no decorrer do trabalho, foi possível construir o panorama da participação popular no planejamento e gestão urbanos de Vitória da Conquista.

O trabalho divide-se em quatro capítulos, que vão de uma discussão preliminar e fundante, acerca da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil, até uma discussão específica sobre os trâmites do caso de Vitória da Conquista.

Nesse viés, o primeiro capítulo traz a discussão do processo de redemocratização ocorrido na década de 1980 e seus rebatimentos sobre a política urbana brasileira. Na década seguinte, a eleição de governos locais coligados ao Partido dos Trabalhadores à frente de várias prefeituras e a disseminação de políticas de integração entre governo e sociedade, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

O segundo capítulo discute a temática da participação popular e suas contribuições para a conquista de uma democracia de maior amplitude. Neste capítulo, a democracia participativa é visualizada como uma via dupla de mão única, na qual, lado a lado, Estado e sociedade civil traçam ações conjuntas. O capítulo apresenta os canais participativos e o modo como sua prática está atrelada ao desenho institucional de cada governo local. Assim como, expressa considerações sobre o processo de participação popular nos municípios brasileiros, no período 2000-2015.

O terceiro capítulo traz à discussão o governo de Vitória da Conquista e os dezoito anos de políticas participativas no município. Nesse viés, são tecidas análises acerca dos canais participativos existentes na cidade e como se dá a integração entre governo e população local.

O último capítulo é direcionado para o debate de como os cidadãos buscam se inserir na lógica da participação popular. Nesse contexto, são apresentados os conceitos de ativismos, movimentos sociais e associativismo, enquanto mecanismos de organização social capazes de habilitarem a população a se engajarem na luta pela participação. Nesse contexto, é realizada análise do caso do associativismo de bairro de

Vitória da Conquista e as ações desenvolvidas pelo MUDAMVIC, traçando uma análise acerca do cenário de participação popular que foi verificado na cidade.

Por fim, o trabalho que ora se apresenta é uma contribuição ao debate da participação popular no planejamento e gestão urbanos e sua possível capacidade de promover maior justiça social na esfera urbana.

A democracia participativa no plano das cidades brasileiras, para o atual contexto, possui perspectivas diversas. Essas, por um lado, sinalizam caminhos de perpetuação, através da continuidade de canais participativos e por meio de novas insurgências de participação, como o caso das manifestações de ruas que tiveram início em 2013. Por outro lado, o modelo de democracia participativa que teve início no final da década de 1980, ainda está aquém do que foi esperado em sua fundação, dando sinais de seu esgotamento (PIRES, 2013). Diante de vertentes diversas, a pesquisa propõe elementos à reflexão da participação popular no planejamento e gestão urbanos no Brasil. Tais elementos referem-se, principalmente, a práticas/ações de governo e sociedade e sua capacidade em desestimular ou fomentar a ocorrência do processo participativo.

Do ponto de vista social, o trabalho traz a cena o debate acerca do direito de participação assegurado por lei no Brasil, associado a uma proposta participativa que não deve se restringir a política integrativa proveniente do Estado. Essa participação popular, caso esteja ancorada em bases sociais autônomas, pode construir uma democracia participativa com controle social na tomada de decisões públicas.

Capítulo 1

**Democracia, governo, planejamento e gestão urbanos nas
cidades brasileiras**

O uso do termo democracia (demos: povo livre, “cracia”/ kratein: governar) tem suas raízes nas civilizações antigas (Período Clássico – século VI a IV a. C.), como na polis grega. Entretanto, o “governo do povo” tinha suas especificidades decorrentes desse contexto. Para Aristóteles, o ato de governar de forma democrática estaria associado às decisões públicas tomadas por homens livres em lugares comuns (como a ágora). Esses homens poderiam, livremente, discutir os rumos da cidade na qual viviam, pois, a *polis* grega encontrava no diálogo direto e deliberativo de seus cidadãos, os mecanismos para a tomada de decisões públicas. Contudo, mesmo na democracia das civilizações clássicas, havia a restrição ao acesso à cidadania e à participação na tomada das decisões. Somente cerca de 10% da população eram considerados cidadãos (excluía-se as mulheres e os escravos), de modo que essa denominação era aplicada apenas para uma seleta parcela dos moradores da *polis* (CREMONESE, 2012).

Mesmo diante das limitações supracitadas, há que se ressaltar a ruptura que o modelo democrático dessas civilizações significou tanto para o contexto da época, quanto para exemplo das gerações futuras. Os cidadãos da polis eram homens culturalmente politizados, que tinham na democracia a essência para o convívio em sociedade. Tratava-se de uma cultura democrática inerente ao cidadão, que: “[...] não se separa da ética, pois a vida individual está imbricada na vida comunitária. A razão pela qual os indivíduos se reúnem nas cidades (e formam comunidades políticas) não é apenas de viver em comum, mas a de viver bem.” (CREMONESE, 2012, p.81). A democracia estava colocada enquanto uma relação essencial e direta entre sociedade e Estado, pressuposto-chave para o desenvolvimento de uma comunidade com qualidade de vida para os “homens livres”.

Com o declínio desses povos, a democracia direta foi posta à parte por vários séculos nas sociedades ocidentais, substituída pelas monarquias absolutistas e por diversas outras formas centralizadas de poder. O ressurgimento das discussões que abordavam a democracia direta só se consolida no início do iluminismo³, com os trabalhos de pensadores como Jean-Jacques Rousseau (PATEMAN, 1992).

Rousseau pode ser considerado como um dos principais defensores da democracia direta. Sua obra *Do contrato social*, de 1762, evidencia a necessidade da participação individual de cada sujeito no processo de tomadas de decisões públicas. De acordo com essa teoria, a participação não era um mero arranjo administrativo do Estado, uma vez que, a infiltração dos indivíduos em instâncias públicas era defendida como um direito e uma necessidade do ser humano, com positivos rebatimentos

³ No século XVIII.

psicológicos para a sua vida em sociedade. Carole Pateman, em seus estudos sobre a contribuição de Rousseau para a democracia direta, reforça essa questão:

Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p.35).

A teoria democrática de Rousseau não exigia uma igualdade absoluta entre cidadãos, mas sim, que as desigualdades de renda não deveriam conduzir a uma desigualdade política (todos verdadeiramente iguais perante uma lei que tratasse igualmente os desiguais), sendo que as leis deveriam ser mais fortes do que o poder individual dos governantes. A representação era combatida pelo filósofo, no momento em que privilegiava as decisões do líder e não necessariamente do todo. Contudo, para que a democracia abrangesse a todos, segundo Rousseau, ela deveria ser obrigatória ao Estado e aos cidadãos, pois somente assim eles a teriam como um compromisso, o que exigiria o interesse e empenho do Estado em promover as bases para esse modelo democrático.

Ao longo do tempo, vários teóricos encarregaram-se de adaptar o pensamento democrático de Rousseau para as novas formas de vida da sociedade urbana, o que desencadeou uma série de teorias com novas roupagens para a democracia (PATEMAN, 1992).

Entretanto, o exercício da democracia se mostrou, do século XVIII ao XXI, estar nas mãos dos interesses políticos e econômicos, sendo moldada de acordo com esses interesses. A democracia, inicialmente, pensada para ser parte integrante do convívio entre indivíduos, encontra-se, por vezes, presa no modo político-econômico de organização da sociedade, sendo estruturada de acordo com os interesses de uma minoria, ao passo em que, os demais pouco conheciam a real essência democrática, que é a deliberação/distribuição/partilha de poder aos cidadãos, sem distinções.

A essência democrática, segundo Rousseau (no capítulo XV do Livro II, Do contrato social), nunca existiu de fato de modo real, nem mesmo no berço de sua criação. A democracia não nasce com o ser humano, esses podem aprender a cultivá-la, entretanto, quase sempre, quando isso acontece, é feito fora de sua essência: “[...] a democracia que de fato não existe, nunca existiu e talvez nunca existirá, também essa

condição natural, a que devemos aspirar, não existe, nunca existiu e nunca vai existir.”(ROUSSEAU, 1978, apud CREMONESE, 2012, p.95). Mesmo reconhecendo o seu caráter utópico, para Djalma Cremonese (2012), a democracia direta, com a participação de cidadãos na tomada de decisões públicas, deve ser pensada e cultivada como pressuposto-chave para um efetivo desenvolvimento da sociedade.

Nos séculos XIX e XX, a democracia foi objeto de discussões e, mais do que isso, maiores espaços à democracia foram bandeiras de lutas por todo o mundo, espalhando-se enquanto modelo político de várias nações. No século XX, observou-se, nos períodos pós-guerras mundiais, uma sucessão de discussões em torno das práticas, governos e políticas democráticas.

Na América latina, a possibilidade de participação da sociedade no governo, surgiu nas décadas de 1950 e 1960, com o início da política do “desenvolvimento participativo”, introduzida sob o impulso das instituições que compunham as Nações Unidas. Essa política era voltada, principalmente, à “modernização” dos países que tinham populações e economias predominantemente rurais (LICHA, 2002). Nas décadas seguintes (1970 e 1980) a abordagem da proposta para o desenvolvimento participativo sofreu mudanças importantes, tendo em vista a entrada de novos atores sociais em cena. Nesse viés, destaca-se a postura assumida por ONGs, na gestão de programas para o desenvolvimento. No decorrer da década de 1980, diversas organizações sociais já eram responsáveis por tornar o “desenvolvimento participativo” um processo centrado na melhoria das condições de vida da população, principalmente, das comunidades urbanas e rurais.

[...] En términos sociales, estos grupos plantean la instauración de organizaciones de base participativas y creativas, la delegación de poder en los ciudadanos, la generación de ingresos y oportunidades de empleo, y el desarrollo de servicios sociales y de infraestructura financiera a nivel comunitario. En última instancia, estos movimientos buscan crear sociedades solidarias y cooperativas, centradas en las personas, como alternativa al modelo de desarrollo occidental que es fuertemente criticado por fomentar el individualismo, la competitividad y la depredación del ambiente. (LICHA, 2002, p. 70).

De acordo com Isabel Licha (2002), para conquistar maiores espaços, cidadãos mobilizados deram voz aos seus anseios e bandeiras de luta por melhores condições de vida. Concomitante a isso, houve uma expansão do número de movimentos sociais na década de 1980. Estava então instaurada uma nova vertente para a democracia, calcada na perspectiva de governos permeados de participação popular. Essa participação se firmou como instrumento de luta da classe trabalhadora.

Na segunda metade do século XX, vários países, sobretudo do hemisfério sul, passaram por processos de redemocratização que ocorreram, principalmente, devido ao colapso dos regimes ditatoriais, representativos e a crise econômica enfrentada na época, o que gerou a crescente insatisfação popular e a consequente luta por uma renovação do cenário público-político (SANTOS; AVRITZER, 2005).

Todos esses processos acarretaram, para casos, como o do Brasil, novas roupagens para a democracia nacional.

1.1- A redemocratização brasileira e suas consequências para a política urbana nacional

O modelo de organização de uma sociedade sempre esteve atrelado ao contexto político, social e econômico de sua população, de modo que processos com rebatimentos nesses eixos repercutem diretamente na estrutura do Estado nacional.

Para o caso do Brasil, na segunda metade do século XX, os 21 anos de ditadura militar (de 1964 a 1985) tornaram a democracia nacional inexistente: “durante o regime militar a participação cidadã na esfera pública era restringida e desencorajada” (ROBERTO et. al., 2014, p. 35). Entretanto, mesmo diante de um cenário desfavorável, algumas movimentações sociais, ocorreram. É o caso das discussões em torno da reforma urbana, processo iniciado ainda na década de 1960, interrompido com a ditadura e retomado ao debate nos anos 1980 (COELHO, 1990). Também se destaca o papel desempenhado por organizações da classe trabalhadora e movimentos sociais urbanos, como: ONGs (Organizações Não-Governamentais), os sindicatos e as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base). Esses “exerceram papel importante na transição para a democracia, em função de atentarem-se as reivindicações populares e por tornarem-se autênticas escolas de participação popular para a sociedade civil” (MOREIRA, 2011, p.10).

Nesse contexto, as CEBs se destacaram por serem responsáveis pela criação de diversas associações comunitárias, com indivíduos (em sua maioria, trabalhadores habitantes das extensas periferias pobres) dispostos a lutarem, dentro das condições possíveis, pelo direito à cidade, mesmo que seu campo de atuação estivesse restrito a alguns bairros de alguns municípios (HOLSTON, 2013; MOREIRA, 2011).

Em 1984, quando teve início o movimento “Diretas já” ⁴, o cenário nacional estava propício às mudanças. A crise econômica que o país atravessava na época, juntamente com a insatisfação da população para com as ações do regime militar e o desejo pela mudança, foram essenciais para o enfraquecimento da ditadura, até sua extinção em 1985. O contexto político brasileiro estava instável, contudo, a população pressionou por uma solução democrática. Essa deveria estabelecer um diálogo com a sociedade, uma vez que, somente a própria população sabia quais eram suas principais necessidades (MOREIRA, 2011).

O movimento pelas “Diretas já” expressou o anseio da população por transformações no modelo político do país, contudo, os principais desdobramentos do processo de redemocratização da sociedade brasileira se deram no período pós-Diretas Já, através das movimentações em torno da elaboração da nova Constituição.

A convocação da ANC (Assembleia Nacional Constituinte), em 1987, foi parte desse processo. Sua orientação participativa permitiu a organização de emendas populares que seriam incorporadas à nova constituição (AVRITZER, 2013). Essas emendas, para serem validadas, deveriam ter a assinatura de no mínimo, trinta mil pessoas e três entidades (FERNANDES, 2007; SOUZA, 2008). Essa condição exigiu que os movimentos populares se articulassem para a criação de propostas, que poderiam introduzir reformas em várias áreas como: assistência social, saúde e políticas urbanas. Segundo Leonardo Avritzer:

A ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas as políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos sociais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) também se juntaram à campanha para emendas populares. Esse foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas da saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas (AVRITZER; 2013, p.11).

As emendas que foram integradas à ANC expressavam a contribuição de diversos setores da sociedade à nova Constituição. O documento para Reforma da Saúde, por exemplo, constou com pouco menos de sessenta mil assinaturas, e o documento que propunha a Reforma Urbana atingiu cerca de cento e cinquenta mil

⁴ O movimento: “Diretas Já” eclodiu em 1984 e propunha as eleições diretas para Presidente da República e o fim do regime da ditadura, instituído no país desde 1964. O movimento contou com a forte mobilização da sociedade brasileira que foi às ruas reivindicar eleições com voto popular (HOLANDA, 2009).

assinaturas. O referido contexto estava permeado de perspectivas democráticas para o futuro da política brasileira, mais que mudar o sistema político (de ditadura para representativo), as pessoas buscavam uma mudança na estrutura do Estado e que essa repercutisse em melhores condições de vida. Como afirma Moreira:

Durante o processo de redemocratização do país na década de 1980, as forças políticas e sociais em sua maioria, tinham uma concepção de democracia mais ampliada, não a restringindo apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. Queriam mais, queriam mudar a estrutura do Estado não democrático e autoritário, transformando-o radicalmente por meio de uma transformação gradual nas estruturas de poder (MOREIRA; 2011, p.10).

Nesse âmbito, a democracia na esfera urbana brasileira começa a sofrer substanciais mudanças, sendo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) um importante marco. O MNRU não foi fundado no período pré-constituição, no entanto, pode-se afirmar que foi popularizado nesse contexto, tendo em vista que sua primeira versão data de 1963. Essa foi criada pela tentativa de profissionais (arquitetos, engenheiros, economistas, sociólogos e parlamentares, sobretudo) em traçar diretrizes para a reforma urbana nacional, o que de fato pouco se cumpriu naquele período, pois, com a ditadura militar em 1964, o movimento se estagnou, retomando seus trabalhos somente na década 1980 (COELHO, 1990; AVRITZER, 2008).

Com a abertura da possibilidade de proposição de emendas populares para a constituição de 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana tomou corpo novamente, abrangendo diversos setores da sociedade. Um de seus principais objetivos era democratizar o planejamento e a gestão das cidades brasileiras, através da criação de mecanismos de integração entre Estado e cidadãos.

Todavia, dois anos mais tarde, em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, observou-se que pouco do conteúdo presente na emenda foi transposto para o capítulo que tratava da política urbana. A emenda proposta pelo MNRU foi reduzida aos artigos 182 e 183 da Constituição. Com a decepção em relação ao resultado do conteúdo, o movimento pela Reforma Urbana sofreu um esfriamento de sua militância, como aponta Fernandes:

Os movimentos populares por moradia e reforma urbana não esconderam sua decepção com os resultados do processo constituinte de 1987 e 1988. As emendas populares foram rejeitadas ou reduzidas no texto final da Carta Magna graças à articulação dos setores conservadores do Congresso (FERNANDES, 2007, p. 260).

Apesar da emenda para a Reforma Urbana não ter sido transposta tal como desejava as organizações envolvidas nesse processo, a Constituição de 1988 propiciou a abertura de novas possibilidades à gestão e ao planejamento das cidades brasileiras. De modo geral, houve delegação de atribuições aos governos locais, que por sua vez, passaram a ter maiores responsabilidades e autonomia.

O Art. 182 da Constituição, expressa que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público tem como objetivo “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Em linhas gerais, o artigo instaura o compromisso dos governos locais em promover o desenvolvimento da cidade, de acordo com diretrizes gerais constadas em lei. Esse desenvolvimento deve ter como base a construção de espaços urbanos voltados ao bem estar de seus cidadãos, de modo que a cidade cumpra sua função social.

O parágrafo primeiro do Art. 182, também traz novos parâmetros a esse contexto ao dispor: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

O plano diretor foi incorporado pela Constituição como instrumento municipal para a coordenação do desenvolvimento e da expansão das cidades. A ele foi atribuída a função de planejar e definir parâmetros para os espaços urbanos. Sua formulação foi posta como competência do poder público local, o que reafirma a atribuição de novas responsabilidades aos municípios.

Fora do capítulo da política urbana, também houve na Constituição de 1988 a concessão de responsabilidades ao governo local (Art. 30) e a firmação da parceria entre a escala da União, do Distrito Federal e dos estados com o município (Art. 180, por exemplo).

No que diz respeito à participação popular na gestão e planejamento urbanos, o capítulo da política urbana (Art. 182 e 183), da Constituição de 1988, nada diz a respeito⁵. Entretanto, outros capítulos, fazem referência a integração da população na tomada de decisões públicas, como na política da saúde (Art. 198, inciso III, parágrafo 1º) e da assistência social (Art. 204, incisos I e II).

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por

⁵ Diretrizes para a participação popular no planejamento e gestão urbanos serão firmadas através do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.

exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal) (ROCHA, 2009, p. 5).

A Constituição de 1988 deu atribuições aos governos municipais para que desempenhassem novos papéis (ROBERTO, et al., 2014). Se no período da ditadura as decisões partiam, sobretudo, da esfera federal para a esfera local, no cenário pós-constituição, as prefeituras passaram a ter maior autonomia, uma vez que essas deveriam ser responsáveis por políticas de ordenação do desenvolvimento do município, como a criação e coordenação de serviços básicos, a exemplo do transporte público e da educação infantil. Sendo de sua competência, estabelecer tais políticas de acordo com a legislação vigente (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a conferência de maior autonomia aos governos municipais foi acompanhada da introdução de novos caminhos à gestão e ao planejamento local. Objetivando uma reformulação da postura administrativa dos municípios, esses deveriam traçar meios de se desenvolver socialmente de modo democrático. Nesse contexto, a atribuição de maior poder às prefeituras deveria significar também o estreitamento dos laços entre o governo e população local.

Contudo, na prática, a descentralização foi conduzida e apreendida de diversas formas, principalmente, pelos governantes locais e pelos agentes econômicos. O desenvolvimento social foi, por vezes, atrelado a busca por um crescimento econômico do município. Por meio desses novos processos, houve uma apreensão desse cenário pelos intuítos do sistema capitalista e a predominância dos objetivos econômicos sobre os sociais-democráticos (SANTOS JÚNIOR, 2001).

A descentralização do poder administrativo para a esfera municipal foi acompanhada do alargamento das relações entre prefeituras e agentes econômicos. O capital empreendedor passou a estar presente nas cidades de modo mais incisivo e influente. Essa aproximação impactou em ganhos e perdas para a população das cidades, pois, se os agentes econômicos participavam das atividades municipais, a população não estava presente nessas com a mesma proporção. “A proximidade do governo local com os cidadãos não seria elemento suficiente para garantir nem maior democracia e participação nem tampouco maior eficiência e eficácia administrativas.” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.45).

O processo de descentralização, apesar de ter sinalizado perspectivas para uma integração democrática entre Estado e sociedade, por outro lado, foi cooptado de forma

estratégica para atender interesses de grupos hegemônicos. Como consequência, a estrutura do Estado continuou reafirmando, na esfera local e nacional, uma democracia representativa, ao passo em que consolidava sua postura enquanto aliado do capital.

A população brasileira, em geral, passado a euforia das mobilizações populares em torno do final da ditadura, demonstrou que os 21 anos de regime militar repercutiu em falta de consciência política e mobilização social. A maior parte da nação ainda associava a democracia como o direito ao voto (MANEGUELLO, 2013). Romper com esse estigma exigia conhecimento, conscientização e a construção de uma cultura democrática participativa de base educacional.

A inserção de mudanças nesse cenário, foi dada no início da década de 1990, via a introdução de novas propostas para a democracia, no contexto das cidades. Essas ocorreram, principalmente, através do exemplo de algumas gestões municipais coligados a partidos de esquerda. Esses governos, inspirados pela onda de mobilizações populares do final da década de 1980, criaram políticas para tomada de decisões públicas com engajamento social. Tais instâncias integrativas foram precursoras para o erguimento de uma política democrática participativa, que se disseminaria, sobretudo, no final da década de 1990 e início do século XXI.

1.2: Planejamento e gestão democráticos do município: diretrizes nacionais, práticas e políticas para a produção do espaço urbano local, no contexto pós 1988

Antes de iniciar a discussão acerca das práticas da política urbana brasileira que impactaram a gestão e o planejamento de alguns municípios, num contexto que tem seu início, sobretudo, na década de 1990, é válido tecer algumas considerações acerca do que é entendido enquanto planejamento e gestão urbanos.

De acordo Souza (2002), planejamento e gestão urbanos foram conceitos usados de diversas formas e intuitos nas últimas décadas, com abordagens, por vezes, emaranhadas e mesmo equivocadas de seus conteúdos. O uso de ambos não é recente, o planejamento urbano instaurou-se desde o período industrial e a gestão, por sua vez, há muito no campo da administração empresarial, foi, em meados de 1980, também incorporada à administração pública urbana, passando a ser conhecida como gestão urbana.

Planejamento e gestão não são conceitos rivais ou concorrentes e sim, consistem em termos distintos, com atividades e práticas dissemelhantes, porém, complementares em seu caráter operacional. Enquanto o planejamento busca simular os desdobramentos futuros de um processo, objetivando estar prevenido contra eventuais problemas, ou propondo alternativas que trarão benefícios, a gestão, por sua vez, está ligada ao presente, no ato de gerir ou administrar situações de acordo com a base e os recursos disponíveis, tendo por intuito maior, o suprimento das necessidades imediatas. Nas palavras de Souza:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra: e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e flexibilidade sempre imprescindíveis) das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (SOUZA, 2002, p. 46) (grifos do autor).

Dessa forma, o planejamento traça as rotas que futuramente a gestão irá percorrer. O trajeto da gestão dependerá do planejamento prévio, esse último, por sua vez, para se tornar efetivo, deve ser posto em prática pela própria gestão, uma vez que, essa é quem percorre a rota traçada. Nesse mesmo contexto, problemas e imprevistos de rota devem ser corrigidos no momento da própria trajetória, pela gestão, sem o planejamento a rota seria incerta e, sem a gestão, a rota planejada nunca se efetivaria. Eis o motivo de ambos serem distintos, porém, para sua eficaz operacionalização, devem ser complementares no que tange a construção de espaços urbanos com justiça social.

A prática desses dois processos está - em maior ou menor grau - sujeita aos interesses daqueles que coordenam propostas de planejamento e gestão e dos que detém o poder de decisão final. Dessa forma, pode-se afirmar que planejamento e gestão urbanos são reflexos, senão da própria sociedade, ao menos, das intenções daqueles que tem em suas mãos o poder de decidir sobre o futuro dos espaços urbanos, bem como, administrá-los (sociedade, Estado e capital, no presente contexto) (SOUZA, 2002).

Planejamento e gestão não são neutros em seus princípios e escolhas, os instrumentos do planejamento e as práticas dos gestores irão refletir um cenário conflituoso, no qual, a divergência de interesses nem sempre faz da justiça social seu maior alicerce, tendo em vista as bases da sociedade profundamente desigual e capitalista contemporânea.

Ainda segundo Marcelo Lopes de Souza:

Diante disso, intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser “neutros”, em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais? (SOUZA, 2002, p.83).

O planejamento e a gestão são fruto do próprio modelo político-econômico-social. Por exemplo, caso viva-se numa sociedade marcada pelo autoritarismo do Estado e das elites dominantes, o planejamento e a conduta dos gestores, provavelmente, irá refletir esse quadro. Desse mesmo modo, se os mecanismos democráticos estão presentes de modo mais atuante com o poder decisório compartilhado com os cidadãos, o planejamento e a gestão podem passar a expressar as características do todo, não somente de uma minoria elitizada.

No caso do Brasil, décadas sob o regime da ditadura colocaram o planejamento urbano concentrado nas mãos de um Estado centralizador e de agentes econômicos que usufruíam desse poder. O planejamento possuía um caráter técnico-burocratizado (tecnocrata), que, quando não reproduzia as desigualdades já existentes no país, criava planos que não ultrapassavam o âmbito do discurso (MARICATO, 2000). A gestão urbana, por sua vez, estava restrita a um regime político que não dialogava com a população.

Pelo modo como estavam postos, planejamento e gestão eram ineficientes no que diz respeito em possibilitar melhorias na qualidade de vida da população brasileira (SOUZA, 2002). O que não significa a ineficácia do planejamento urbano, enquanto instrumento, ou da gestão como prática administrativa em si, mas uma ineficiente prática desses dois processos pelo Estado, no referido contexto (ROLNIK et al., 1990).

Planejamento e gestão urbanos são essenciais na construção de espaços urbanos com maior justiça social, para tanto, os dois devem ser pensados e operacionalizados condizendo com tais princípios, objetivando tornar as cidades, espaços dignos para seus habitantes. Nessa perspectiva, ambos devem ser democratizados, atuando enquanto instâncias sócio-política de formulações de propostas para mudanças urbanas, ainda que, sua atuação esteja inserida numa sociedade marcada por injustiças e pela dominação do modo capitalista de produção (SOUZA, 2002). Isso faz do planejamento e gestão urbanos um grande desafio, que necessita de comprometimento

da sociedade e de um Estado que esteja disposto a ser, ainda que minimamente, promotor de justiça social.

O processo de redemocratização que o país atravessou na década de 1980 possibilitou a abertura de novas frentes ao planejamento e a gestão das cidades. Nessa vertente, ainda que diante das decepções que a não transposição das propostas presentes na emenda da Reforma Urbana para a Constituição de 1988 causaram, o cenário político urbano no Brasil sofreu intervenções democráticas, principalmente, no decorrer da década de 1990, que seriam fortalecidas e posteriormente, disseminadas na esfera nacional nos anos 2000 (PIRES, 2013).

1.2.1- O cenário brasileiro do planejamento e da gestão urbanos na década de 1990: a introdução de políticas democratizantes progressistas

Conforme abordado anteriormente, em 1988, quando foi aprovada a nova Constituição, os artigos 182 e 183, destinados à política urbana, não se referiam à criação de políticas de democratização. Os artigos também não expressavam a totalidade das propostas da emenda para a Reforma Urbana. Contudo, como uma das principais bandeiras do MNRU, a democratização dos processos decisórios acerca das políticas urbanas não se aplacou frente a isso.

As mobilizações em torno de um novo modelo político no país, na década de 1980, foram fundamentais para que se repensasse o papel da sociedade nas esferas públicas de governo. As movimentações que se centravam na reivindicação pela cidadania e na participação da sociedade civil nas tomadas de decisões do Estado, ou na condução da coisa pública, foram relevantes para, posteriormente, levar parte da sociedade a questionar se o governo deveria ser o protagonista da gestão e do planejamento. De acordo com Moreira, nesse contexto pós-Constituição de 1988:

[...] Inicia-se a criação de mecanismos de participação cidadã e de controle social das políticas públicas onde parte da sociedade inicia a ideia de que a democracia representativa, sozinha, não iria conseguir garantir os novos direitos até então conquistados. A ideia de que seria necessário gerar mecanismos de democracia participativa consolidava-se permitindo assim, um maior controle sobre o aparato do Estado, no que diz respeito a elaborar e monitorar os serviços prestados à população (MOREIRA, 2011, p.9-10).

De acordo com Juliana Moreira (2011), a preocupação em formular alguns mecanismos de acesso aos processos decisórios foram reflexos de uma sociedade que começou a atentar-se para a eficiência e eficácia (ou não) das ações do Estado. Isso possibilitou a introdução de novas práticas e políticas, no momento em que, o engajamento de uma parcela da população na esfera das decisões públicas, alcançou a instância local, afetando a relação dos cidadãos com o governo municipal (MOREIRA, 2011).

Desse modo, tem-se a entrada de grupos sociais organizados que passaram a investir em tais aspirações democráticas. O ativismo político desses somou-se às propostas de gestores, que por sua vez, também estavam imbuídos destes mesmos princípios. Como fruto desses ideários, principalmente na década de 1990, alguns gestores municipais coligados, principalmente, ao Partido dos Trabalhadores (PT), respirando princípios democratizantes, instituíram a nível local, políticas de compartilhamento da gestão e do planejamento das cidades (AVRITZER, 2013).

Tem-se início, em alguns municípios brasileiros⁶, a introdução de um planejamento e gestão, que alguns autores, tais como: Moreira (2011) e Ciconello (2007) vão chamar de “societal”, outros, como Souza (2000), vão denominá-lo “alternativo”, contudo, todos esses concordam que esse modelo de planejamento e gestão urbanos tem a participação popular⁷ em instâncias públicas como um dos seus principais eixos de sustentação.

Os municípios pioneiros na política de compartilhamento de decisões foram aqueles em que seus líderes (que iniciaram seus mandatos entre 1989-1992 e 1993-1997), pertencentes, sobretudo, ao PT, instauraram políticas democráticas participativas em seus governos locais, tais como: o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais (de saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento, cultura, etc.).

Naquele momento, privilegiava-se nos governos petistas a chamada: “inversão de prioridades”, segundo a qual, os interesses de uma minoria de classe alta, cederiam lugar às principais demandas populares, que por sua vez, seriam priorizadas, no sentido de seu atendimento. Essas demandas também seriam elencadas pela própria população, num diálogo entre Estado e sociedade, cabendo ao governo municipal implantá-las (PONTUAL; SILVA, 2002).

Um exemplo da política de “inversão de prioridades” foi o Orçamento Participativo (OP), implantado em 1988 por Olívio Dutra, prefeito de Porto Alegre/RS. Por

⁶ Como os casos dos municípios de: Ipatinga/MG; Porto Alegre/RS e Santos/SP.

⁷ A discussão acerca do uso do termo “participação popular”, bem como, o processo que ele representa, serão abordados no item 1.2.3 e, principalmente, no capítulo 2.

meio desse, foi gerado um processo de interlocução deliberativa entre sociedade civil e governo local, no qual, foram incluídos atores sociais, membros de movimentos comunitários e cidadãos comuns, num processo de negociação e escolhas. O OP porto alegre se constituiu em duas fases: a primeira, dizia respeito a um diálogo direto com a sociedade, no sentido de ouvir suas necessidades e elencar suas principais demandas, a segunda, tratou-se da eleição dos delegados civis para compor o conselho do OP e fiscalizar para que as demandas eleitas pudessem ser cumpridas dentro do prazo estabelecido (AVRITZER, 2013). O resultado dessa política foi o engajamento de milhares de porto-alegrenses nas discussões de parte do orçamento público municipal, o que constituiu um marco para a democracia local.

A experiência do OP de Porto Alegre, por sua eficácia, foi, ao decorrer de uma década, disseminada para 201 municípios brasileiros até o início do ano 2000, como nos municípios de Santos/SP, Ipatinga/MG e Vitória da Conquista-BA. Além do OP, os conselhos locais também passaram a ser uma prática adotada por diversos gestores. Segundo Pires: “Em um período de oito anos, o número médio de conselhos por município (considerando-se apenas aqueles com mais de 100 mil habitantes) praticamente dobrou, passando de dez na gestão 1997-2000 para 19 na gestão 2005-2008” (PIRES, 2013, p. 36).

Essas práticas fizeram da década de 1990 “um momento de explosão da participação social no Brasil” (AVRITZER, 2013, p.11). Esse contexto ganharia legitimidade maior a partir do ano 2000, principalmente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 e, posteriormente, com a chegada do grupo liderado pelos membros do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003 (ROBERTO, et al., 2013).

1.2.2- A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e seus rebatimentos para a democratização da política urbana municipal

Conforme visto no item anterior, a década de 1990, caracterizou-se por novas perspectivas para a política urbana brasileira, por meio de novas políticas democratizantes que começaram a se instaurar nos municípios no cenário pós-Constituição de 1988. Naquele contexto, sua prática esteve associada à iniciativa de gestores locais que implantaram políticas que envolviam um *mix* de democracia

representativa combinada com elementos da democracia direta. Isso acarretou na abertura do governo para propor instâncias de compartilhamento do poder com a sociedade local (M. R. SANTOS, 2011).

Em 2001, 13 anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988, as perspectivas para a democratização do planejamento e da gestão urbanos, foram reforçadas através da aprovação da Lei 10. 257, nomeada Estatuto da Cidade. Essa regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e recuperou parte do que foi proposto pela emenda do MNRU (BRASIL, 2001).

Através do Estatuto, a política urbana ganhou objetividade e a agregação de diversos mecanismos e instrumentos fundamentais para o alcance de sua democratização como o plano diretor (com participação popular), a gestão orçamentária participativa e os órgãos colegiados da política urbana (a exemplo dos conselhos da cidade) (BRASIL, 2001; BRASIL, 2004; M. R. SANTOS, 2011).

De modo a reforçar o dever dos governantes em adotar a democratização da política urbana por meio da integração entre governo e sociedade e, principalmente, por meio da participação popular em instâncias públicas, o Estatuto dispõe no Art. 2º, inciso II:

II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Capítulo IV do Estatuto, intitulado “*Da gestão democrática da cidade*” dispõe sobre as principais diretrizes para a democratização da política urbana ao nível da gestão. Para garantir sua prática são elencados os seguintes instrumentos (BRASIL, 2001, Art. 43):

I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II- debates, audiências e consultas públicas;
III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V- (Vetado).

Para o planejamento municipal democrático, o Estatuto estabelece, principalmente, o plano diretor e a política do orçamento participativo, sendo que para sua realização deve ser implantados: “[...] debates, audiências e consultas públicas sobre

as propostas de plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (BRASIL, 2001, Art. 44).

Para o contexto da política urbana democrática, as diretrizes constantes no Estatuto da Cidade significaram a legitimação de novas vertentes. Primeiramente, por ser fruto de propostas populares e segundo, por expressar um caráter emancipatório, pelo qual, buscava-se fazer dos espaços urbanos, locais com maior justiça social, com cidadãos engajados em espaços de interlocuções com o Estado, na busca por melhores condições de vida. Dessa forma, o Estatuto é um inovador marco na história da política social e urbana brasileira. Conforme aborda Mauro Rego Monteiro dos Santos:

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão de prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão dos processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária. (M. R. SANTOS, 2011, p. 257).

Todavia, apesar de todo o avanço que as diretrizes do Estatuto da Cidade representam, a operacionalização de suas definições, em maioria, está atrelada às ações do Estado, sendo ele mesmo designado a ser o principal responsável por articular uma democracia representativa com acordos de participação direta. Incumbido, inclusive, de implementar as leis para a participação junto à população. Nesse sentido, a tarefa atribuída aos governos, de praticar o Estatuto, requer vontade, disposição, comprometimento e empenho desses em efetivar as diretrizes.

Nesse viés, o cenário político que se instalou no Brasil em 2003, com a chegada do PT e dos partidos a ele coligados a Presidência da República colaborou para que as disposições constadas no Estatuto fossem aplicadas por um número significativo de municípios.

1.3: O PT no governo federal e a disseminação das políticas participativas no Brasil

Em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) passou da situação de partido de oposição, para instaurar-se à frente da Presidência da República, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente.

No que diz respeito aos princípios do PT para a política urbana, conforme referido no último item, desde a década de 1990, alguns governos municipais petistas incorporaram em suas gestões políticas com base nas propostas da Reforma Urbana. Essas objetivavam a democratização de alguns espaços decisórios, através do diálogo entre Estado e sociedade civil, numa política voltada à “inversão de prioridades”. (AMARAL, 2013; PONTUAL; SILVA, 2002).

Com a posse do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, em 2003, iniciava-se no Brasil um período de consolidação de políticas a favor da democratização dos espaços de decisões públicas, com a instituição de canais participativos que partiam do nível local, do município, para o nível federal, a exemplo dos fóruns nacionais temáticos (PIRES, 2013). Para essa dinâmica, o Estatuto da Cidade foi crucial, pois havia institucionalizado desde 2001, diretrizes para uma política urbana democrática, que, apesar de legitimada, restava ser praticada por gestores e sociedade civil.

No sentido de integrar a política urbana no plano federal, num só âmbito, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades⁸.

Ao Ministério das Cidades caberia, sobretudo, uma ação planejadora, normativa e articuladora no sentido de formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional. Seria instituído um Conselho de Desenvolvimento Urbano – CNDU, em âmbito nacional, articulado com Conselhos de desenvolvimento Urbano nos estados e municípios. O CNDU seria uma instância decisória onde se dariam as definições das diretrizes da política urbana e regional.

[...]

⁸ A idealização do Ministério ocorreu desde 1994. Inicialmente, esse foi denominado de Ministério da Reforma Urbana, entretanto, sua criação só se deu dez anos mais tarde, no âmbito do governo do Partido dos Trabalhadores, através do Projeto Moradia. Esse projeto era composto por uma articulação em prol da questão habitacional brasileira, que, no entanto, ultrapassou a sua esfera ao constatar que não seria possível executar um projeto de habitação sem que houvesse um arcabouço institucional que oferecesse condições para implantação do projeto. Além disso, tornou-se evidente que de nada adiantaria proporcionar a moradia em si, sendo que, essa seria deficiente de serviços e equipamentos urbanos essenciais, como: água, saneamento básico, coleta de lixo, pavimentação, lazer, transporte etc. Não havia no Brasil um espaço institucional que se responsabilizasse por essas questões. Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH, 1986), a política urbana brasileira havia sido de responsabilidade de diversos ministérios e secretarias que fragmentaram as questões urbanas, produzindo políticas descontinuidas, para um espaço urbano nacional repleto de questões complexas e interligadas (BRASIL, 2004).

O Ministério das Cidades foi criado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu primeiro ato como Presidente da República, exatamente, para proporcionar as condições para a articulação das políticas urbanas específicas e fragmentadas, objetivando potencializar os recursos humanos e financeiros em função da conquista de melhores condições de vida dos habitantes urbanos. Este é o objetivo estratégico da política nacional de desenvolvimento urbano do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p.16-17).

O Ministério das Cidades tinha como ponto de partida o enfrentamento dos sérios problemas, desde sempre existentes nas cidades brasileiras. Esses eram correspondentes a quatro eixos centrais (que se tornaram secretarias): a questão da moradia, do saneamento ambiental das cidades; da mobilidade e trânsito e do planejamento territorial, com destaque para a questão da regularização fundiária.

No Brasil, há muito eram elaboradas políticas que visavam medidas de resolução desses problemas, entretanto, essas não tinham efetividade. A fragmentação das questões urbanas em setores diversos do governo, a desarticulação entre Estado e sociedade civil e a baixa aplicabilidade das políticas formuladas, culminavam em seu insucesso. Diante desse contexto, a proposta do Ministério era integrar as questões urbanas, para então pensar em políticas de ampla abrangência, que envolvessem atores sociais e Estado, na formulação e aplicação de soluções. “[...] apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas” (MARICATO, 2006, p.215).

Como parte do processo de elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) pelo Ministério das Cidades, foram criadas estratégias de diálogo com a sociedade civil, a fim de conhecer suas demandas e propostas de soluções, nos três níveis: municipal, estadual e nacional. Isso foi feito, num primeiro momento, através da Conferência Nacional das Cidades (MARICATO, 2006).

A convocação da primeira Conferência Nacional das Cidades foi em 2003, sua realização foi precedida de conferências municipais e estaduais, que por sua vez, debateram temáticas já previamente estruturadas e elegeram delegados para a Conferência Nacional. Cerca de 2.800 delegados foram eleitos, as conferências também envolveram atores de diversos setores da sociedade, a exemplo dos movimentos sociais. Na Conferência Nacional foi eleito o Conselho da Cidade e quatro Câmaras Técnicas ligadas a cada secretaria do Ministério. O Conselho e as Câmaras começaram a atuar em 2004 e foram responsáveis por discutir e elaborar políticas urbanas nos quatro eixos centrais do Ministério das Cidades. Por meio do Conselho também foi instituída a campanha para a elaboração de Planos Diretores Participativos para os municípios

(MARICATO, 2006). De 2003 a 2015, foram realizadas outras quatro edições da Conferência Nacional das Cidades.

A política de realização de conferências nacionais temáticas (das Cidades, da Saúde, etc.) no Brasil, não nasceu no governo petista, e sim, desde a década de 1940, quando o então presidente Getúlio Vargas convocou a primeira Conferência Nacional da Saúde. Contudo, foi a partir de 2003 que o número de ocorrências dessas cresceu de modo expressivo (AVRITZER, 2013).

De 1940 a 2011, foram realizadas no Brasil 126 conferências, dessas, 85 ocorreram de 2003 a 2011 nas administrações petistas dos governos de Lula e Dilma Rousseff (AVRITZER, 2013). Isso evidencia o caráter participacionista da política exercida pelo PT, uma vez que, as conferências foram responsáveis por deslocarem a dinâmica de integração, Estado e sociedade, do nível local para o nível nacional, maximizando a amplitude das decisões tomadas pelos cidadãos que compunham essas conferências em seus três níveis, tornando-as fundamentais para os planos e políticas desenvolvidas pelo Estado.

De acordo com Leonardo Avritzer:

Mais de seis milhões de pessoas participaram das conferências nacionais. As conferências nacionais significam uma extensão das políticas participativas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em nível local nos anos 1990 para o plano nacional. As conferências tem tido um forte impacto na relação entre Estado e sociedade civil nos governos do PT na medida em que ajudam a formar uma agenda comum em áreas como a assistência social, a segurança alimentar, a política para as mulheres. Elas constituem o terceiro eixo do tripé participativo implantado no Brasil nos últimos 20 anos (AVRITZER, 2013, p.12).

Dessa forma, no que diz respeito à política urbana, a instauração da Conferência das Cidades e do Conselho das Cidades foram responsáveis por levar a nível federal as demandas e propostas fruto da participação que se inicia no plano das cidades.

Nesse âmbito, concomitantemente a uma participação de cunho popular, destaca-se a entrada de diversos agentes, sobretudo, socioeconômicos, na discussão pública das questões urbanas (MARICATO, 2006). A dinamização do processo participativo, fez desse, não um processo voltado somente à participação de trabalhadores pobres nas tomadas de decisões públicas, ampliou-se o cânone da integração para outros diversos segmentos que também compunham a sociedade. Dessa

forma, há um diálogo entre agentes urbanos em geral, objetivando o desenvolvimento das cidades, envolvendo interesses diversos.

Paralelamente a isso, além da ampliação da política participativa a nível nacional, algumas instâncias locais de engajamento também foram instituídas, como é o caso das audiências públicas, ouvidorias e conselhos locais. Outras formas participativas, menos institucionalizadas, como: grupos de trabalhos, comitês, associações, mesas de diálogo e negociação envolvendo representantes sociais, econômicos e governamentais também começaram a se apresentar dentro desse processo. Esses novos espaços, evidenciam o estímulo à diversificação das formas integrativas (Estado e sociedade): “[...] ao longo dos anos 2000, observou-se uma mudança impressionante na “porosidade” da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil” (PIRES, 2013, p. 36).

Capítulo 2

Participação popular no Brasil (1988-2015): uma questão de Estado e sociedade

Como visto no capítulo anterior, a participação popular permeou a esfera da política no Brasil, sobretudo, a partir da década de 1980, quando a população se organizou na luta pela redemocratização do governo, sendo esse um processo que galgou maior amplitude através dos anos que se sucederam. Nesses, foram implementadas políticas e leis que tornaram a participação popular obrigatória em diversos cenários, como: na saúde; na política para o desenvolvimento e no modo de planejar e gerir as cidades brasileiras. A aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a chegada do PT à Presidência da República (2003) foram reflexos de conquistas e, respectivamente, um incentivo ao processo de participação.

Diante do referido contexto, o que, afinal, é participação popular e o que ela representa para a democracia brasileira?

O significado do termo “participar” refere-se a fazer saber, informar, anunciar, comunicar e, finalmente: ter ou tomar parte de/em algo (AVELAR, 2004; CREMONESE, 2012). O sentido de participação, adotado nesta discussão, é o ato de participar, ou, fazer parte.

A palavra participar é entendida como *partem capere*, que significa buscar assumir, pegar parte que é deles, a parte que compete ao trabalho, o que vai ocasionar, muitas vezes certos conflitos entre classes, pois ninguém vai abrir mão do espaço ou da parte que ocupa (CREMONESE, 2012, p. 80).

Participação e democracia não são sinônimos. A democracia é o governo escolhido e exercido de acordo com as determinações do povo. A participação, por sua vez, é a intervenção direta do povo no governo, o que faz parte da própria essência democrática.

Tal como a democracia, a participação popular em instâncias públicas governamentais surgiu na civilização grega. Aristóteles (384-322 a. C.), segundo Cremonese (2012), citava o fato de que o homem era inerentemente um ser político, sendo que, a cidade (*polis*) era o lugar de expressar sua “politicidade” através da comunhão (*koinonia*) e integração entre cidadãos (*politai*) com o propósito de aperfeiçoarem suas virtudes, sua convivência, cultivarem valores e uma cultura política plena, numa “*autarkeia*”, uma espécie de plenitude democrática vivenciada e composta pelos cidadãos.

A política era considerada como algo inerente aos homens livres e constituía a base organizacional da sociedade grega, fundamental para o convívio dos cidadãos na polis (CREMONESE, 2012).

Entretanto, deve-se salientar, que, apesar de suas virtudes, o modelo de convivência, democracia e participação defendido pelos cidadãos gregos e por seus filósofos, estava longe de uma plenitude democrática, pois disseminava a reprodução de uma cidade segregada, que apesar de ser formada por homens livres (chamados cidadãos), mulheres e escravos, somente os cidadãos tinham voz e voto, em detrimento dos demais que eram destituídos de cidadania.

Aristóteles e Platão, pensadores democráticos da época, temiam que excessos participativos acabassem por construir um “governo dos pobres”. Isso revela que a democracia, desde os seus primórdios, esteve cercada por um elitismo excludente, capaz de vetar a popularização da participação, por temer que essa acabasse retirando o poder confinado nas mãos de uma minoria *empoderada*, para reparti-lo entre os demais habitantes da cidade. Tal fato, por outro lado, expressa o poder da participação em si, enquanto mecanismo chave no combate a governos elitistas, autoritários e na promoção de uma real democracia (CREMONESE, 2012; PATEMAN, 1992).

Somente no séc. XVIII d. C., juntamente com uma nova ascensão das discussões democráticas, a participação voltou a compor os discursos da cena política, através dos pensadores iluministas, no qual, destaca-se Jean-Jacques Rousseau⁹.

As ideias defendidas por Rousseau, de acordo com Carole Pateman (1992), faziam referência a uma participação obrigatória e legalizada, pressuposto-chave para construção de um Estado democrático. As nações seriam regidas por leis elaboradas pelo povo, isentas do poder de influência de estadistas. Os cidadãos participariam visando o seu benefício, que por sua vez, só se tornaria válido caso fosse comum ao benefício dos demais cidadãos. A participação, dessa forma, não seria uma ferramenta integrativa nas mãos do Estado e sim, um ato individual e, simultaneamente, coletivo na luta pela justiça social. Nessa vertente, o controle do Estado estaria nas mãos do povo, ou seja, haveria um *controle social* sobre a política estatal.

Nessa perspectiva, seriam necessárias leis para que o controle social fosse garantido, incorporado e tomado como obrigação pelos indivíduos. Enquanto os órgãos de participação não fossem instituídos de modo obrigatório, a participação não seria, de forma consolidada, praticada por todos os sujeitos. A liberdade aconteceria quando os cidadãos fossem senhores de si, criadores de suas próprias leis e administradores do Estado (PATEMAN, 1992).

⁹ Jean Jacques Rousseau viveu na Europa entre os anos de 1712 e 1778, destacou-se por ser um dos mais célebres pensadores iluministas no século XVIII. Em sua teoria democrática, acreditava que a soberania de uma nação estava em seu povo. Sua obra *Do contrato social* defende uma democracia participativa direta, na qual os cidadãos seriam os executores das leis por eles

A heterogeneidade de ideias propiciada pela participação de todos, levaria ao conflito de interesses, a exemplo do que ocorreu com a própria experiência revolucionária francesa do período rousseauiano. Contudo, para Rousseau, cada interesse particular dependeria, para tornar-se concreto, da aprovação e cooperação dos demais participantes, ou seja, deveria ser comum e não particular. Somente os interesses comuns prevaleceriam, o que seria essencial para a criação de um ideário coletivo e para os cidadãos aprenderem a pensar coletivamente. As decisões tomadas em comum acordo seriam mais facilmente aceitas por todos, uma vez que partiram de sua própria aprovação, ou da aprovação da maioria. Carole Pateman, ao esclarecer o ideário participativo de Rousseau, afirma:

O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra “cada” aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. A lógica de operação do sistema participativo é tal que o indivíduo vê-se forçado a deliberar de acordo com seu senso de justiça [...]. Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado (PATEMAN, 1992. p. 38-39).

As ideias de Rousseau contribuíram para recolocar a participação no cerne do debate democrático, essa voltou a ser discutida enquanto essência da democracia e como um direito político inerente do cidadão. Nesses termos, a participação deveria ser preferencialmente exercida de modo individual, para que não fosse cooptada por interesses de organizações específicas. Na perspectiva participativa de Rousseau: “[...] quanto mais o cidadão participa mais ele se torna capacitado para fazê-lo.” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Assim, a participação na democracia e em políticas públicas pode ser compreendida como a inserção da sociedade civil em espaços públicos, nos quais essa possa opinar, negociar, sugerir, fiscalizar e interferir a seu favor, em decisões que serão convertidas em políticas, planos, projetos e ações a serem efetivadas pelo Estado e vivenciadas pela própria sociedade. Apesar de o Estado ser responsável pela implementação dessas decisões, a sociedade participa das definições acerca do que será feito, colaborando no processo de construção do que será praticado. A sociedade

mesmos formuladas, “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação” (PATEMAN, 1992, p.35).

também pode fiscalizar o Estado visando que as definições se concretizem dentro do prazo estabelecido, o que pode ser denominado de participação social/popular direta, via controle social.

A participação da população nas decisões públicas pode até mesmo ocorrer fora de um governo democrático, com a pressão da população junto ao Estado (como ocorreu no Brasil na década de 1980), todavia, a real democracia (enquanto governo do povo) não poderá acontecer desvinculada da participação popular. Dessa forma, como será exposto a seguir, a participação precede e fomenta a democracia, sendo por isso seu pressuposto (CREMONESE, 2012).

De acordo com Teixeira (2001), há uma dicotomização/polarização do termo “participação”, através da atribuição de adjetivos que expressam a existência de *diversos tipos e formas de atuação dos processos participativos*. A saber, esse processo pode ocorrer com uma integração direta ou indireta (via representatividade) dos cidadãos; ele pode ser institucionalizado pelo Estado ou ser “movimentalista” de responsabilidade exclusiva dos movimentos sociais; e ainda, pode apresentar-se com cunho deliberativo (que decide), consultivo (diálogo, sem poder decisório) ou de ratificação (que, amparado por uma obrigatoriedade legal, aprova ou reprovava algo que já foi elaborado, mesmo sem participação). As vertentes dos processos participativos também podem ser de ordem popular ou cidadã. Segundo o autor, não se trata de:

[...] valorizar uma ou outra dessas polaridades, mas de considerá-las quanto à sua possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia, e às suas limitações para efetivá-la. Independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2001, p.27).

A participação da sociedade civil é um processo que tem a democratização como seu cerne. As diversas formas do processo participativo podem fragmentar suas frentes e modos de atuação, todavia, isso amplia seu próprio cânone, no momento em que esse passa a abarcar novos espaços e contextos participativos.

Enquanto processo, a participação está sempre em aperfeiçoamento, não estando livre de imperfeições (DEMO, 1996). Uma forma participativa não anula a outra, ainda que existam formas de participação com maior ou menor grau de democracia e intuítos diversos (nem sempre totalmente democráticos). As instâncias de uma

participação consultiva, por exemplo, podem ser o início de espaços de amplo diálogo e tomada de decisões, desde que, haja vontade política e mobilização social para isso¹⁰.

No que diz respeito às vertentes popular e cidadã do processo participativo, cabe tecer algumas considerações. Primeiramente, a **participação popular** no Brasil, desde 1980, está fundamentada numa participação dos setores democráticos, da classe trabalhadora e das camadas mais pobres da sociedade civil, em busca de espaços de diálogo com o Estado e também, controle social na tomada de decisões públicas. A **participação cidadã**, por sua vez, é originada de discussões recentes, num cenário no qual, a política participativa já está institucionalizada. Essa refere-se a um estilo de participação que envolve e privilegia a interlocução da sociedade civil em geral (incluindo população, donos de meios de produção, agentes financeiros, etc.) e Estado (TEIXEIRA, 2001).

Assim, na participação cidadã, o processo participativo, não está reduzido a um engajamento de grupos populares e movimentos sociais em instâncias públicas, mas aberta a todos os cidadãos e agentes da sociedade civil.

Podemos afinal, chegar a um entendimento de *participação cidadã*: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2001, p. 31). Grifos do autor.

O conceito de participação cidadã pode ser associado ao de *governança democrática participativa*. Essa última refere-se à firmação de uma aliança entre Estado, sociedade e agentes econômicos em prol de um governo compartilhado, no qual, esses três componentes travarão diálogos entre si. As decisões tomadas serão resultantes da integração mútua e do comum acordo entre esses (SANTOS, M. H., 1997; SANTOS JÚNIOR, 2001).

No âmbito de uma governança democrática participativa, a participação popular poderia ser substituída pela participação cidadã, no sentido de haver uma readequação dos componentes existentes nos espaços de discussão popular, introduzindo diversos atores (donos de meios de produção, proprietários fundiários, incorporadores imobiliários, dentre outros) nesses espaços. Com uma participação cidadã inserida em bases de uma

¹⁰ As formas de participação popular, bem como, os canais institucionalizados de participação em instâncias públicas, serão detalhados no item 2.2 deste capítulo.

governança democrática, seria ampliada a integração entre: população, Estado e agentes do mercado econômico.

Na perspectiva da participação cidadã, o próprio termo controle social, adquire novas possibilidades, tendo em vista que o cunho “social” passa a abranger diversos atores da sociedade, não mais focalizando na participação principalmente das camadas sociais desfavorecidas, como na participação popular (TEIXEIRA, 2001).

Verifica-se que a participação cidadã amplia a esfera participativa no sentido de estender seus princípios para novas instâncias e setores. Todavia, a abertura para uma diversidade de atores, pode afrouxar o foco do próprio controle exclusivamente social. Ou seja, observa-se na participação cidadã um sinal de novos rumos à participação popular, todavia, para que essa se instale sem prejuízos para a população, há que se consolidar, assegurar e mesmo efetivar, primeiramente, as bases sociais e democráticas da participação, no contexto brasileiro, para que posteriormente, essa possa ser emancipada para a participação cidadã.

Sem uma participação popular robusta, não há como instaurar uma participação cidadã plena, livre de ser usurpada por agentes que, por vezes, vislumbram na participação cidadã, um espaço de reafirmação do seu poder de influência, tendo em vista que, vários desses novos atores já são aliados do Estado (SOUZA, 2002).

2.1- Participação popular como pressuposto para democracia

A participação popular em instâncias públicas tem um caráter essencial à própria democracia. Esse caráter é por vezes utópico e permeado de ideologias, pois busca transformar o sistema democrático representativo numa democracia direta, tendo a participação popular como parte do caminho necessário para isso (CREMONESE, 2012).

No Brasil, não existe uma plena participação popular. Há uma movimentação em torno dessa prática em vários estados, assim como, governos municipais que estabeleceram políticas participativas, leis que legitimam a participação enquanto dever dos gestores e direito dos cidadãos e, também, um cenário federal com alguns canais participativos consolidados (a exemplo das Conferências Nacionais). Contudo, a participação popular ainda não é parte essencialmente integrante da democracia brasileira, e sim, uma política de governo, exercida principalmente, pela coligação aliada ao Partido dos Trabalhadores (PIRES, 2013).

Se contabilizarmos desde o início da institucionalização da participação no Brasil, a partir de 1988 até 2015, serão 27 anos desse processo. No entanto, há indícios para acreditar que, se esse não está efetivado como deveria, também não está completamente emaranhado ou burocratizado, pois a participação enquanto processo é resultado de conquistas pequenas, de uma luta contínua, que perpassa ano a ano, governo a governo, com pequenos e expressivos passos. Conforme Pedro Demo afirma:

Dizemos que *participação é conquista* para significar que é um *processo*, no sentido legítimo do termo: infindável, 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, 1996, p. 18).

[...]

Se partirmos da ideia de que o espaço da participação precisa ser conquistado, centímetro por centímetro, o que ocorre muitas vezes é que não podemos andar a metro, mesmo porque todos os processos participativos profundos tendem a ser lentos. (DEMO, 1996, p. 19).

Na conjuntura do mundo capitalista do século XXI, de cidadãos enquanto consumidores (M. SANTOS, 2012; HOLSTON, 2013), a participação está muito mais para exceção do que para regra. O comum não é se engajar ou lutar por espaços de tomada de decisões ou pelo direito à cidade (por viver com dignidade e desfrutar dos elementos ofertados pela vida urbana). O comum no capitalismo, e mesmo o esperado das grandes massas, é que a população seja regimentada pelo sistema e não o contrário (DEMO, 1996). Numa sociedade onde se preza as relações de mercado e, posteriormente as questões sociais, a participação torna-se ela mesma uma luta, indesejada pelo capital e, por vezes, pelo próprio Estado, por trazer desequilíbrio às regras da cidade capitalista (TV ASPET, 2015).

Diante desse contexto, a participação, com princípios verdadeiramente democráticos – destituídos de clientelismos e interesses que vão de encontro àqueles da justiça social – é sinônimo de resistência contra as forças do modo capitalista de produção, que por sua vez, deseja trabalhadores apolíticos e não cidadãos politizados e articulados (DEMO, 1996).

A democracia participativa confronta os regimes democráticos representativos, por esses não refletirem a soberania social e individual do cidadão, sendo quase sempre, a representação dos interesses do partido, de uma classe dominante e dos governantes, não de todos os representados, em sua maioria, trabalhadores pobres. Os precursores da democracia participativa, como Rousseau, tinham verdadeiro desprezo pela

representatividade por sua ineficácia em representar o todo, privilegiando uma minoria aburguesada (CREMONESE, 2012).

Os autores que se posicionam a favor da participação negam-se a aceitar que a democracia seja algo esporádico, praticado pontualmente através do voto eleitoral, uma vez que a democracia não é “[...] um método de seleção de líderes por parte de um conjunto de cidadãos desinformados, desinteressados, alienados e apáticos” (CREMONESE, 2012, p. 93). Assim, a perspectiva de uma democracia participativa não deve se submeter a um modelo democrático baseado em teorias elitistas, que defende uma política para poucos.

Para os teóricos da democracia participativa, intitulados *participacionistas*, é necessário alargar o conhecimento sobre o que é democracia e como se engajar nela, ampliando os espaços de integração entre indivíduos. Nesse viés, a política democrática precisa ser levada ao cotidiano da sociedade em geral. Isso tornaria os indivíduos, cidadãos responsáveis por suas escolhas e comprometidos na luta por demandas comuns.

Paralelamente a essa linha anti representatividade há a decepção da população para com a democracia representativa. Os governos são alvos de escândalos e corrupção, reproduzem desigualdades e geram injustiças sociais. As formas de governos centralizados parecem esgotar-se com o tempo e o próprio eleitorado é descrente dos representantes que elege. Essa crescente insatisfação sugere a entrada e afirmação de processos democráticos alternativos, com participação institucionalizada ou insurgente (CREMONESE, 2012; SANTOS; AVRITZER, 2006).

Apesar de combater a postura do Estado representativo, a democracia participativa não condena “o Estado”. Não está posta como um caminho anárquico. Ela pressupõe sua institucionalização via Estado, sem se limitar ao enquadramento da lei. Necessita do governo, ao mesmo tempo em que o ultrapassa. Seguindo as ideias de Alexis de Tocqueville (1962, apud CREMONESE, 2012) em sua teoria *participativista*, a participação seria capaz de levar o Estado e a nação a se desenvolverem.

Tanto para Rousseau quanto para Tocqueville, um Estado Democrático politicamente desenvolvido só é possível de ser construído se houver a participação direta do conjunto de cidadãos, na gestão da coisa pública, e quando o nível de desenvolvimento político possa ser medido pelo grau de participação (CREMONESE, 2012, p. 96).

A participação torna-se pressuposto para o real desenvolvimento da sociedade, no momento em que, fornece bases para que esse aconteça de dentro - com ações que

partem da iniciativa individual dos cidadãos em prol desse objetivo - para externar num trabalho coletivo vislumbrando a melhoria das condições de vida para o todo.

Apesar da participação exigir empenho para ser dinamizada para a população, o controle social em si, não se restringe somente aos mais pobres. Participar não é um plano voltado somente aos desfavorecidos e sim, pode abarcar todas as classes, ainda que isso signifique conflitos de interesses entre essas e cautela na condução do processo. De acordo com o que afirma Pedro Demo (1996), a participação tende a diminuir as desigualdades entre quem manda e quem obedece. Numa sociedade de classes, a participação significa um abalo na estrutura das desigualdades e a quebra de parte dos paradigmas que colocam ricos articulando somente com ricos e pobres com pobres.

Para que a participação se efetive, são necessários canais de inclusão dessa população e incentivo à participação. Esses podem ser instaurados tanto em caráter institucional, nas dependências do próprio Estado, através de: conselhos; orçamento participativo; fóruns; conferências; plebiscitos; assembleias; auditorias públicas, dentre outras. Assim como, por organizações públicas: ONGs; associações comunitárias; movimentos religiosos; sindicatos e formas de mobilizações populares diversas (organizadas ou não).

As instâncias de integração de indivíduos e a busca desses por se inserirem junto ao Estado, no processo de tomada de decisões públicas, é o que movimenta a participação popular. As esferas participativas organizadas são os locais nos quais a participação popular acontece de forma legitimada através do engajamento, diálogo, articulação e interlocução entre seus membros.

2.2- Canais de participação popular junto ao Estado

Os canais de participação popular possuem diversidade em seu caráter e forma de atuação. A participação é um processo amplo que envereda por caminhos institucionalizados ou alternativos, que parte da iniciativa do Estado em implantá-lo e também, pode ser fruto do engajamento de cidadãos (sejam eles organizados ou não) por sua entrada nos processos decisórios públicos.

A participação não é algo engessado, enclausurado em moldes previamente especificados, ou nos canais participativos que lhe são ofertados. A participação deve ser garantida por lei, enquanto direito do cidadão, contudo, ela não se prende aos

mecanismos em que está normatizada. Ou seja, por mais que os canais participativos institucionalizados sejam meios legais e recorrentes, há outros mecanismos “não oficiais” de participação ou manifestação. É o caso das manifestações populares de rua, das instâncias de discussões e proposição de ações criadas em contextos informais, como nas redes sociais, por exemplo. Essas perpassam o modo como a participação está prevista em lei e criam formas insurgentes, efêmeras ou duradouras de engajamento, movimento e, num plano maior, de ativismo social¹¹.

Avelar (2004), Alves e Viscarra (2006) e Avritzer (2008) propõem a existência de canais distintos, que agregam os possíveis modelos/formas de participação. Adaptando os modelos sugeridos por esses autores, foram obtidos quatro canais básicos de participação política, sendo que esses possuem capacidades variadas de democratizar os processos decisórios, a depender de seu caráter e do contexto no qual são inseridos, são eles:

- I- A participação eleitoral: via voto e militância partidária;
- II- A participação institucionalizada: exercida através de leis e normas propostas pelo Estado;
- III- A participação não convencional: via canais extra institucionais de participação, tais como: mobilizações, passeatas, ocupações de prédios etc.;
- IV- Participação comunitária: que conta com a mobilização e apoio da população local de bairros, distritos, vilas, etc.. Este canal participativo também busca se inserir nos demais canais elencados.

Nesse âmbito, os variados sujeitos e agentes que constroem a participação também são os mesmos responsáveis por direcionarem os caminhos de suas ações, seja de forma legal ou informal. No contexto da presente discussão, a participação popular em canais participativos já institucionalizados será o escopo de análise num primeiro plano. Posteriormente a isso (no Capítulo 4), será analisado o modo como movimentos

¹¹ Segundo Souza (2006), há uma significativa diferença entre os termos: *movimentos sociais* e *ativismos sociais*. Os movimentos sociais, segundo o autor, tratam-se de articulações de atuação popular limitadas a um determinado plano, a maioria desses movimentos possuem bandeiras de lutas específicas com demandas voltadas a eixos temáticos pontuais, bem por isso, a amplitude de atuação dos movimentos sociais também é limitada por vezes, à sua esfera de atuação. Já os activismos sociais, tratam-se de processos mais profundos com várias bandeiras de luta, com o abarcamento de diversos setores da sociedade e com uma maior amplitude de atuação. A dinâmica de ação dos activismos não tem impacto pontual e efêmero e sim atuam em escalas amplas e duradouras. Os dois conceitos serão discutidos com maior profundidade no Cap. 4.

comunitários buscam se inserir nos canais institucionalizados de participação popular para o planejamento e gestão urbanos.

Feita a delimitação dos recortes de análise, ressalta-se novamente que os canais participativos não se esgotam no escopo proposto pela presente pesquisa, há outras diversas possibilidades de participação social em instâncias públicas. Essas, por vezes ocorrem de modo não convencional, pontualmente, com surgimento e disseminação efêmeros, contudo, seus rebatimentos nos processos decisórios podem tornar-se tão amplos, ou maiores, do que aqueles provindos de canais participativos já consolidados.

2.2.1- Instituições e desenhos participativos

O termo *participação institucionalizada* refere-se à participação “formal”, com regras legalizadas, que compõem as normas sob as quais essa participação deve funcionar (AVRITZER, 2008). Essas normas também estabelecem a estrutura de organização e ação da participação no cenário nacional. Quem formula e sanciona as regras é, sobretudo, o Estado. Para o caso da participação brasileira, conforme visto no capítulo anterior, a legalização da participação popular e a instauração de canais participativos obrigatórios, foram reflexos de lutas sociais por uma redemocratização da política nacional, que pressionou o Estado pela democratização dos espaços de tomada de decisões.

Através do processo de redemocratização da política nacional (no final da década de 1980), instaurou-se no Brasil as instituições participativas, ou seja, instâncias reconhecidamente “legais” de participação. Essas, apesar de terem um objetivo em comum, que, por sua vez, faz referência à entrada da população nos espaços de tomada de decisões do Estado, têm entre si um caráter diverso. Algumas abarcam um número significativo de cidadãos participantes, outras, possuem uma participação limitada, representativa. A diversidade das instituições participativas também pode significar uma diversidade no nível de democratização proposto por cada instituição. Ou seja, essas variam em sua capacidade de democratizar o governo, tendo em vista a existência de canais com maior e menor expressividade e eficácia democrática/participativa (AVRITZER, 2013; PIRES, 2013).

Além de serem distintas em seu caráter e forma de atuação, as instituições participativas são ainda dependentes do **desenho institucional** no qual estão inseridas.

O desenho, por sua vez, varia de acordo os princípios do Estado, assim como também, com o contexto, objetivos e formas de governo e de governar. Dessa forma, desenhos institucionais são compostos por intuítos, caráter e princípios do Estado, num plano geral, e do governo e seu modo de gerir a coisa pública, seja na escala federal, estadual ou municipal/local.

Na escala local dos municípios, o desenho institucional determina de que modo a participação popular será (ou não) implementada. De acordo com Leonardo Avritzer (2008), essas instituições estão sujeitas:

- À maneira como a participação se organiza;
- À forma como o Estado se relaciona com a participação;
- Ao modo como a legislação exige do governo a implementação da participação.

No Brasil, mesmo se tratando de uma participação já instituída em âmbito legal, o desenho institucional dos governos é determinante para o modo de execução dessa participação.

No contexto dos municípios, os governos locais estão diretamente associados à proposição do desenho participativo, de modo que, esses são articuladores da participação, no sentido de instituí-la e colaborar para sua operacionalização (ou não). A não ser, para os casos nos quais a lei viabiliza e exige a implementação de determinada instituição participativa, independente da inclinação *pró* ou *anti* participativa do governo local.

Nesses termos, enquanto as instituições participativas são os canais e arranjos legitimados por lei à participação, os desenhos institucionais participativos, por sua vez, fazem referência ao modo do governo conduzir/direcionar ou mesmo desenhar a forma de funcionamento dessas instituições (AVRITZER, 2008). Esse desenho está sujeito não somente a atuação dos governos locais, como também, à postura do Estado, de modo geral, frente ao processo de participação popular.

A participação também varia conforme o contexto social no qual está inserida, ou seja, de que modo a população local se articula com os canais participativos, com a finalidade de se inserir neles (DEMO, 1996).

O papel da sociedade civil se destaca pelo seu caráter por vezes de oposição em relação à postura do Estado. Esse deveria ser, em tese, o próprio representante dos interesses sociais, contudo, na prática, isso não ocorre. O Estado é quase sempre o

portador dos interesses do setor dominante da sociedade, sendo o grande aliado dos detentores dos meios de produção e, conseqüentemente, do próprio capital.

Pedro Demo (1996) ressalta o papel da sociedade civil enquanto contraponto e, ao mesmo tempo, resistência à postura elitista do Estado ao afirmar:

Dizemos sociedade civil em contraposição dialética à organização do Estado. Em tese, o Estado seria a organização da sociedade civil em função dos interesses da sociedade civil, já que os detentores do poder teriam nada mais que um mandato de representação a partir da sociedade. Na prática, porém, a constatação é outra: o Estado tende a tornar-se muito mais representante da parte dominante da sociedade, do que da parte dominada (DEMO, 1996, p.29).

A participação institucionalizada pelo Estado é subordinada aos interesses desse (AVRITZER, 2008), entretanto, a sociedade civil/ população como um todo, pode e deve intervir no desenho participativo proposto pelos gestores do município, redimensionando-o para a garantia dos seus intuitos e direitos.

A partir desse contexto, governo e sociedade civil podem gerar instituições participativas com práticas próprias, que variam de município para município, cheias de especificidades. As práticas integrativas nem sempre estão em conformidade com os intuitos desses dois agentes simultaneamente, afinal, os interesses de ambos podem ser conflitantes entre si (AVRITZER, 2008). Acerca disso, ressalta-se que a participação é um instrumento que deve integrar, predominantemente, os interesses sociais.

Para Leonardo Avritzer (2008), os arranjos, canais ou instituições participativas implementados por lei, variam entre:

- 1- Instituições participativas de baixo para cima, ex.: o orçamento participativo;
- 2- Instituições participativas de compartilhamento de poder, ex.: os Conselhos de políticas públicas;
- 3- Instituições participativas de ratificação pública, ex.: os Planos Diretores municipais.

A seguir, será abordado cada um desses canais, bem como, os exemplos que os representam, a fim de esclarecer o que eles significam e como estão inseridos dentro do âmbito maior da participação popular.

2.2.2: Instituições participativas de baixo para cima: o exemplo do orçamento participativo

Como afirma Leonardo Avritzer (2008): “O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p. 44). As instituições participativas, de 1988 a 2015 foram não só criadas, como multiplicadas para diversos municípios do território nacional.

Todavia, se no Brasil, existem leis relativas à política urbana que são aplicadas e outras que não são (MARICATO, 2002), não sendo absorvidas na prática pelo poder público e pela população, as leis para a participação popular, não somente na política urbana, mas em diversos outros setores, também estão inseridas nesse mesmo oscilante conjunto. Ou seja, apesar da participação popular ter sido instituída como lei, o que indica a obrigatoriedade de sua prática, essa “prática participativa” não ocorre na totalidade dos municípios. Em alguns, observa-se uma participação “forjada” que não cumpre com os princípios participativos constados nas diretrizes de leis como o Estatuto da Cidade.

Os governos da base aliada do PT foram, historicamente e até o presente contexto (2016), os mais propensos à prática das políticas participativas. Entretanto, desde a década de 1980, há dissensões dentro da própria esfera do PT, com governos que pleiteavam a participação popular como prioridade, a exemplo de Porto Alegre-RS e Vitória da Conquista-BA e governos que defendiam uma participação tênue, aparte do *hall* central de propostas do governo, deixada por vezes num segundo plano, como os casos dos governos petistas do final da década de 1980 e do início dos anos 2000 de São Paulo-SP (AVRITZER, 2013; 2008; MEIRA, 2015; SOUZA, 2006).

No entanto, o governo não é o único agente influente da participação. A sociedade civil é também o agente principal. De modo favorável, a institucionalização da participação popular, permitiu à sociedade tê-la como um direito garantido por lei, a ser executado, praticado e até mesmo cobrado. Ainda que o contexto local seja desfavorável à participação, essa pode existir através da mobilização popular e da pressão da sociedade para que isso aconteça.

Assim, no que tange às instituições participativas: “As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e a presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

As instituições participativas, na prática, variam de acordo com o desenho institucional no qual estão inseridas. Para desenhos nos quais o Estado e a sociedade

estão engajados no processo participativo, observa-se uma adesão maior e a criação de instituições de participação mais influentes e eficazes, capazes de construir uma sólida participação com maior teor democrático, é o caso das *instituições participativas de baixo para cima* (AVRITZER, 2008).

...

As instituições participativas de baixo para cima são formas de engajamento popular, na qual, a mobilização e a participação começam na base da sociedade, numa relação direta do Estado com os sujeitos que queiram participar desse processo. “[...] há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p.45). Nesse primeiro momento, são organizadas reuniões setoriais em bairros, associações, distritos, vilas, etc., para a discussão de objetivos comuns, sendo que os principais são elencados enquanto pleitos de luta. Nessa fase, são eleitos representantes incumbidos de levarem os pleitos para instâncias superiores, num diálogo com o Estado, para que esses sejam alcançados.

O processo de participação de baixo para cima envolve pré-requisitos essenciais para sua efetividade. Esses são responsáveis por preparar o cenário em que, posteriormente, a participação irá se efetivar. Assim, esse deve ser antecedido pela iniciativa prévia de propor o canal participativo, informar e mobilizar a sociedade civil sobre essa questão. Concomitantemente a isso, deve haver o empenho do Estado em colaborar com o processo, dar suporte e encorajar sua prática.

O orçamento participativo (OP) é o principal exemplo de instituições participativas de baixo para cima (AVRITZER, 2008). Ele tem por meta principal fazer com que a população decida as finalidades de parte do orçamento público. Por meio dessa política, a sociedade civil, através de plenárias/reuniões setoriais, elenca suas principais demandas (como pavimentação de ruas, construção de escolas, creches, postos de saúde, implantação de saneamento básico, etc.) e elege os delegados que irão trabalhar junto com o governo municipal para aprovar a execução das demandas. O governo possui um prazo para realizar as obras que foram decididas pelas plenárias do OP, e alguns dos delegados eleitos, reunidos num conselho, fiscalizam, para que as ações se concretizem dentro do tempo estipulado. Com isso, a sociedade civil decide sobre quais obras serão feitas e em quais locais elas serão construídas/implementadas, segundo sua necessidade, num diálogo direto com o governo, interferindo nas decisões tomadas e na forma como é aplicado parte do orçamento municipal.

Instituições participativas como o OP tem um caráter democratizante em suas ações. A participação da sociedade civil pode ser ampla e ao mesmo tempo organizada de modo a prevalecerem os interesses em comum. Todavia, para que tal participação ocorra, há a necessidade do empenho do corpo político local em planejar e executar o orçamento participativo. Ao analisar casos de municípios nos quais houve uma efetividade da política do OP, destaca-se a vontade do governo local em concretizar tal política, desde a proposição dessa instituição como canal participativo, até a execução, em tempo hábil, das obras elencadas pela comunidade local. Isso implica na credibilidade dessa instância participativa nesses locais (AVRITZER, 2008).

Entretanto, esse atrelamento com o governo, que surge como algo essencial ao desempenho dessa política, também revela sua fragilidade. O OP destaca-se por ser a instituição participativa legal brasileira de maior cunho democratizante e de maior dependência do governo e, especificamente, dos governos locais, para se instalar de modo efetivo (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013).

Para uma política orçamentária participativa de sucesso, a sociedade civil, por sua vez, deve ter sobre essa política um conhecimento/conscientização mínimo, para assim se articular a ela. Caso contrário, essa poderá ser facilmente cooptada pelo governo e sua participação não passará de uma massa de manobra, para reafirmar os intuitos do Estado. Para casos, nos quais, a população local já está inserida em algum meio de mobilização, através de movimentos comunitários, por exemplo, a participação no OP torna-se mais dinâmica, democrática e eficaz.

Pelos motivos supracitados, essa instância não se consolida com êxito em todos os governos que a adotam. O desenho institucional de cada grupo gestor incide diretamente no modo de praticar o OP no município, conseqüentemente a isso, governos com baixa propensão democrática não conduzirão o orçamento com a seriedade que ele requer, tornando-o mais uma política não exitosa, a menos que, a sociedade local interfira e redirecione a condução desse canal participativo.

Nesses termos, pode-se observar que o orçamento participativo pode ser uma instituição participativa bastante eficaz em termos democratizantes, para municípios nos quais haja vontade política e social para que isso ocorra, caso contrário, essa instância não poderá se sustentar com êxito.

2.2.3- Instituições participativas de compartilhamento de poder: os Conselhos gestores de políticas públicas

O segundo mecanismo participativo incorporado à política brasileira, institucionalizado pela Constituição de 1988 e, reafirmado (na política urbana) pelo Estatuto da Cidade, disseminando-se para diversos municípios do território nacional, foram os conselhos de políticas públicas, que estão presentes em diversas áreas como: saúde, habitação, meio ambiente, educação, esporte, cultura e lazer, assistência social, infraestrutura urbana, dentre outras (AVRITZER, 2008; BRASIL, 2001).

Os conselhos tiveram sua origem no Brasil, na década de 1970. Seu início esteve vinculado à área da saúde, através do movimento sanitarista e do movimento popular pela saúde. Esses tinham frentes distintas de atuação, mas no contexto da VIII Conferência Nacional da Saúde, em 1986, uniram suas reivindicações ao lutarem por um Estado mais ativo no sistema de saúde e uma forma popular de controle público desse sistema. Como fruto dessa conciliação de interesses, instituiu-se os Conselhos de saúde, como instituição participativa de diálogo entre poder público e sociedade (AVRITZER, 2008).

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), os movimentos da saúde propuseram em sua emenda um sistema unificado de saúde (SUS), descentralizado e com participação popular. Tais propostas foram, em parte, aprovadas, com modificações, no texto final da Constituição de 1988. Para os movimentos da saúde, o artigo 186 da Constituição (que expressa as propostas da emenda) foi um importante passo dado para a conquista de seus objetivos. Contudo, ainda haviam propostas para ser transportadas da emenda para a lei que iria, posteriormente, regulamentar o art. 186, sendo os conselhos de saúde parte dessas propostas. Em dezembro de 1990, isso foi alcançado através da implantação dos Conselhos na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.142) (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013).

No decorrer das últimas duas décadas, os conselhos foram criados em outras áreas. De acordo com dados de Pires (2013), de 1997 a 2008 o número médio de conselhos por município (considerou-se, na amostragem do referido autor, somente os municípios com população superior a 100 mil habitantes) praticamente dobrou, passando de dez, em 1997, para dezenove, em 2008. Além disso, foram criados conselhos a nível estadual e federal.

Enquanto instituição participativa, os conselhos municipais atuam como instâncias de compartilhamento de poder de composição híbrida, pois, além da

sociedade civil e do Estado, outros agentes/representantes de diversos setores, compõem essas instâncias, a depender da temática abordada (AVRITZER, 2008). A saber, num conselho de desenvolvimento urbano, por exemplo, além de representantes da sociedade civil e do Estado, tem feito parte dos conselhos representantes do comércio, do setor imobiliário, de empreiteiras e construtoras, incorporadores fundiários, dentre outros.

Nos conselhos, a participação popular com voz e voto é restrita a um determinado número de conselheiros representantes da sociedade civil. Cada setor que compõe o conselho elege seus conselheiros representantes, há uma porcentagem pré-definida do número de representantes permitido para cada setor, de modo que o conselho não se torne desproporcional (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013).

Para desenhos institucionais nos quais a participação popular é encorajada, pode haver uma porcentagem maior de representantes da sociedade civil dentro dos conselhos, sendo que representantes da sociedade podem disputar e até mesmo obter a presidência do conselho. Contudo, quase sempre, a presidência está nas mãos de um conselheiro representante do Estado, já o número de conselheiros da sociedade civil é, por vezes, menor ou igual à soma dos demais conselheiros.

Os conselhos podem ter um poder de decisão deliberativo ou consultivo. Para os casos deliberativos, os conselhos decidem, segundo seu tema, acerca de políticas e ações que deverão ser cumpridas pelo governo de acordo com o que foi decidido no conselho. Para os casos de conselhos consultivos, os conselheiros formulam propostas que poderão ou não ser cumpridas pelo grupo gestor.

A propensão participativa de cada governo determina o caráter dos conselhos, ou seja, para casos de governos com tendências democratizantes, os conselhos serão, certamente, deliberativos, com alta porcentagem de representação da sociedade civil. Todavia, para governos pouco inclinados à participação, os conselhos serão mais uma instância de cumprimento do que foi estabelecido por lei, do que efetivas instâncias de compartilhamento de poder e participação (AVRITZER, 2008).

A atuação de uma sociedade civil consciente com conselheiros atuantes e engajados pode alterar o quadro de um conselho com baixa propensão democrática, para um conselho com maior voz e incidência participativa. Entretanto, para o caso dos conselhos meramente consultivos, mesmo uma participação forte e atuante dos representantes da sociedade civil e dos demais conselheiros, poderá não ser suficiente para gerar intervenções concretas, tendo em vista que, o governo pode aceitar ou não o que foi proposto pelo conselho.

Em suma, os conselhos gestores de políticas públicas são instituições participativas híbridas dependentes do desenho institucional de cada governo. Seu êxito está no modo como o governo local propõe a estrutura do conselho, no modo como seus integrantes se articulam e, de que forma se instaura suas deliberações/proposições. Ressalta-se que a sociedade civil pode influenciar a capacidade participativa do conselho, todavia, não pode avançar muito, caso a finalidade deste seja apenas consultiva.

2.2.4- Instituições participativas de ratificação pública: os planos diretores municipais

Nas instituições participativas de ratificação pública a participação atua como um instrumento de validação, definida por lei como obrigatória para a aprovação de planos e propostas. Nesse caso, a participação não parte da sociedade, essa é convocada pelo governo a integrar um processo já em andamento. Ou seja, a participação torna-se um meio para a apreciação popular de algo que já está sendo construído pelo governo, que, no entanto, necessita da integração com a sociedade civil para ser validado (AVRITZER, 2008).

O Plano Diretor Municipal é exemplo dessa instância participativa. De acordo como Saboya (2005), o Plano Diretor:

[...] é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

No Plano Diretor, os órgãos ligados ao governo elaboram o plano conforme disposto no Estatuto da Cidade e a população é convocada a participar desse processo.

A origem dos Planos Diretores no Brasil está fundamentada na década de 1930, no Plano Agache¹², sendo, a partir desse, incorporado como instrumento técnico de planejamento por diversos profissionais. A sua disseminação pelo Brasil ocorreu no período da ditadura, na década de 1960, no âmbito da Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Contudo, naquele período, os planos diretores eram

¹² O Plano Agache trata-se do plano urbanístico elaborado pelo francês Albert Agache em 1930, para a cidade do Rio de Janeiro. O plano, adotado pelo governo da época, foi responsável por difundir no Brasil o termo “*plan directeur*” = plano diretor, dando início à prática de elaboração de Planos Diretores no Brasil (VILLAÇA, 2005).

instrumentos técnicos-burocratizados, instituídos pelo Estado e alheio a qualquer integração com a sociedade em seu processo de elaboração (VILLAÇA, 2005).

O Plano Diretor do município enquanto possível instância de participação popular no planejamento e gestão urbanos, surgiu no Brasil democrático (período pós ditadura militar) no contexto do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

No período de elaboração da nova Constituição (meados da década de 1980), o MNRU apresentou a ANC a sua emenda popular. Essa continha propostas para a política urbana nacional e se apoiava em elementos como: a democratização das decisões urbanas, o direito à cidade e o desenvolvimento de sua função social. Dentro da ANC, várias das propostas que integravam a emenda do MNRU deveriam ser incorporadas ao texto final da Constituição. Contudo, o setor conservador do Congresso sugeriu integrar tais propostas num Plano Diretor municipal. Isso foi adotado enquanto estratégia do Congresso para retardar a implementação da reforma urbana constada na emenda, na Constituição de 1988 (AVRITZER, 2008; COELHO, 1990).

Assim, o Plano Diretor Municipal foi instituído pela Constituição, todavia, o MNRU não se conformou com a redução das propostas da reforma urbana a esfera do plano. Os Planos Diretores em geral, no Brasil, tinham um passado de insucesso, eram elaborados de forma tecnocrata, sem participação de segmentos da população, por isso, o resgate do Plano pela Constituição não foi interpretado, a princípio, de forma positiva (ROLNIK; SOMEKH, 1990). Entretanto, como havia a necessidade de se produzir uma legislação que regulamentasse o capítulo da política urbana da Constituição, iniciou-se, no período pós-1988, no legislativo, um processo de negociação pela retomada das propostas da emenda do MNRU.

Em 2001, 13 anos após o contexto de 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, que regulamentou o capítulo “da política urbana” da Constituição de 1988), o Plano Diretor Municipal foi consolidado, porém, isso foi feito sobre bases democráticas, uma vez que, o plano deveria contar com a participação popular em seu processo de elaboração.

O capítulo III do Estatuto da Cidade, intitulado *Do Plano Diretor* estabelece as normas para o Plano Diretor do município. Segundo o Art. 40:

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º. O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º. O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º. A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º. No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I. A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade;
- II. A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III. O acesso de qualquer interessado aos documentos produzidos.

O parágrafo 4º do referido artigo, nos incisos I, II e III, expressa o que foi discutido anteriormente, os Planos Diretores Municipais instituídos no Brasil democrático devem ter a participação popular como parte do seu processo. No Estatuto é reforçado o caráter obrigatório do Plano Diretor, conforme já disposto na Constituição de 1988, para todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes. O Estatuto também amplia a formulação do Plano para os municípios que apresentam as características listadas no seu Art. 41. Dessa forma, não só o Plano Diretor Municipal passa a ser incorporado e exigido por lei, como a participação da sociedade civil nessa instância também adquire obrigatoriedade (BRASIL, 2001).

Enquanto instituição participativa de ratificação, os Planos Diretores podem não apresentar margens para amplos espaços de controle social como o OP, pois a proposta do Plano é instituída no âmbito do Estado e a população é convidada a fazer parte do processo dentro dos limites da proposta, numa participação de cima para baixo. Contudo, apesar desse enclave, a obrigatoriedade dessa instituição participativa, permite que ela esteja desvinculada de uma forte dependência do desenho institucional do governo para se instaurar. O que significa que, mesmo num município em que gestores não tenham uma propensão participativa, a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor deve ocorrer, como está previsto em lei, independentemente da inclinação participativa do governo.

Todavia, posteriormente à sua elaboração, a prática do Plano Diretor Municipal também está associada ao desenho institucional, sendo que sua eficácia está submetida ao governo local e a forma como a população cobra e fiscaliza para que o Plano seja cumprido.

2.3- Dilemas da Participação popular na política urbana no Brasil pós-Estatuto da Cidade

Participação é processo (DEMO, 1996). E, enquanto processo, envolve etapas, que, objetivando o êxito final, necessitam ser cumpridas. Para o caso da democracia participativa brasileira, a construção desse processo envolveu, historicamente, atores sociais e estatais que tinham para o modelo em construção, diferentes perspectivas.

Os atores sociais envolvidos no início das discussões acerca do processo participação popular na tomada de decisões públicas, no contexto da década de 1980, buscavam, na prática, a sua ampla popularização e a abertura do Estado para as interferências sociais, através de canais de integração garantidos institucionalmente. Entretanto, para além disso, o ideário participativo proposto por movimentos, como o MNRU, ultrapassava o plano da ação. Sua essência estava na cultura libertária, autonomista e consistente do processo participativo, sendo esse fundante para uma verdadeira democracia, além de ser o principal instrumento para a garantia e ampliação dos direitos dos cidadãos (AVELAR, 2004).

O Estado, no início da década de 1980, era pressionado pelos movimentos sociais a atender o clamor por redemocratização que vinha da população, mas desejava fazê-lo sem prejuízo a sua sólida estrutura representativa, ou seja, sem perder poder para a população que o pressionava. A Constituição de 1988 torna claro esse intuito, tendo em vista que, institui canais participativos, entretanto, atrela esses à figura dos gestores, em suas variadas escalas de atuação.

Dessa forma, a participação popular brasileira ressurgiu tênue, singela, como fruto do consenso de interesses de Estado e sociedade civil. Legitimar a participação popular em muitos setores como na política urbana, foi uma etapa desse consenso. A sua prática e, conseqüentemente, sua efetivação, foi vinculada ao Estado. Dessa forma, não há no Brasil uma cultura participativa instituída de base, como era o intuito dos movimentos sociais que pleiteavam a redemocratização (AVELAR, 2004).

O nascimento do processo participativo brasileiro, em seus primórdios, ainda em meados do século XX, foi desigual, com uma cultura associativa, ora “saudável”, ora refém do clientelismo paroquial e político-partidário a que era submetida por vezes (SOUZA, 2006). Esse processo sofreu uma ampla guinada durante seu crescimento nas décadas de 1980 e 1990, todavia, chegou ao século XXI sem a robustez que era esperada pelas organizações sociais envolvidas.

Mesmo depois de ser institucionalizada, a participação popular é dependente do Estado e por vezes negligenciada por esse, porém, essa participação não é desprezível.

O processo democrático participativo brasileiro não se desfez por completo, apesar de suas limitações e falhas, que poderiam sinalizar o seu esgotamento (PIRES, 2013). Nesses termos, se a participação pode ser interpretada como processo, para o cenário brasileiro, essa pode ser adjetivada como: *processo inacabado*, contudo, existente.

Roberto Pires (2013), ao estudar as políticas participativas nacionais, observa que o processo participativo brasileiro foi gradual. Inicialmente, esteve recortado para o contexto municipal, em algumas políticas locais participativas. Posteriormente, foi disseminado, sobretudo, via o exemplo dos canais de participação instaurados nas gestões dos governos municipais petistas. E, em 2003, alcançou nível federal, por meio das conferências e conselhos nacionais implantados pelo Ministério das Cidades no governo Lula.

Nessa vertente, a participação popular tornou-se um fenômeno nacional, no que diz respeito ao espraiamento de políticas visando a integração popular, através das diversas tipologias de instituições participativas difundidas, estando presente em várias escalas, sendo embasada e prevista em princípios constitucionais e legislações decorrentes (como o Estatuto da Cidade). Entretanto, mesmo após ser disseminada, ainda há diversas lacunas que sugerem um “balanço crítico” da experiência participativa acumulada nas últimas décadas no território nacional. Pires (2013), coloca em dúvida a eficácia dessa experiência participativa, ao afirmar:

Apesar da ampla disseminação das formas de participação social no Brasil, ainda persistem dúvidas sobre a capacidade destes processos de efetivamente influenciar as decisões e ações governamentais, provocando melhorias na gestão das políticas públicas e na qualidade de vida e acesso a bens e serviços públicos por parte dos cidadãos. Se é verdade que em alguns casos decisões de conselhos e conferências nacionais ou discussões e audiências públicas tem pautado a agenda do governo federal, também se observa em muitos outros casos uma distância enorme entre as discussões e deliberações dos espaços de participação e atividade governamental. (PIRES, 2013, p. 37).

No momento em que se observam muitos governos locais empoderados e destituídos de qualquer controle popular em contextos nos quais a participação é escassa, negligenciada ou não possui valor deliberativo, verifica-se também que o próprio modelo participativo, do modo como está posto, não é capaz de cumprir plenamente seu papel.

Ancorado nas ideias de Pires (2013), foram elencados cinco macros sinais, que expressam, de modo geral, a participação popular no Brasil como um processo inacabado:

- 1- Alguns setores do Estado ainda permanecem à margem das instituições participativas, sendo pouco abertos a uma interação com os atores sociais;
- 2- Os canais de maior cunho democrático participativo são destinados a áreas sociais, enquanto áreas como desenvolvimento e infraestrutura continuam com um nível de abertura à participação restringida pelo Estado;
- 3- Há uma forte heterogeneidade no funcionamento dos processos participativos existentes, ou seja, variações no grau de efetividade das instituições participativas. Enquanto algumas estão bem estruturadas, com etapas que levam ao seu bom desempenho, outras, encontram-se completamente perdidas em seu propósito;
- 4- A participação não se articula de modo pleno em seus contextos de atuação junto à sociedade civil, uma vez que, há também uma dificuldade em promover um processo de integração com uma maior pluralidade de atores sociais;
- 5- Há, por parte da própria população em geral, um descrédito nas instituições participativas. A sociedade civil não se sente, por vezes, contemplada através dos canais participativos que existem, conseqüentemente a isso, ocorrem novas insurgências de participação e mobilização popular, caminhos alternativos que alcançam grandes proporções, sejam elas duradouras ou efêmeras.

Acerca do último item, as manifestações ocorridas em junho de 2013 no Brasil¹³, expressam o descontentamento popular em relação ao modo como muitas políticas públicas estão sendo executadas. Essas manifestações deram voz a uma população, em muitos casos, sem histórico participativo, que entoaram um grito de insatisfação nas ruas, em espaços não convencionais de participação, contra o modo como as decisões estavam sendo tomadas pelo poder público.

¹³ As manifestações tiveram origem em reivindicações populares contra o aumento da taxa cobrada pelo uso do transporte público nas principais cidades do país. Ao ganhar o apoio de parte da população, o movimento – que defendia a redução (e até extinção) da taxa do transporte público e a melhoria no sistema de transporte coletivo em geral – ganhou força, reunindo em suas manifestações milhares de pessoas, em passeatas que ocorreram, simultaneamente, nas principais cidades brasileiras. Com a ampliação do movimento, esse passou a incorporar diversas outras bandeiras de luta, como a melhoria no sistema de educação e saúde; o combate à corrupção e o gasto do dinheiro público em eventos esportivos como a Copa do Mundo, realizada no Brasil em 2014.

As manifestações recentes deixaram claras a importância e a presença de novas formas de atuação política dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. A crescente utilização das redes sociais para ampliação dos debates e mobilização para a ação política, a negação às estruturas verticalizadas de poder e o recurso a variadas formas de expressão vêm questionar a organização vigente dos processos participativos, os quais ainda aproveitam pouco os potenciais das tecnologias de informação e recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento (PIRES, 2013, p.42).

Para a participação institucionalizada, implantada através dos canais de integração convencionais, as mobilizações de rua são sintomáticas de que esses espaços, mesmo diante de todo o relevante papel que podem desempenhar, não são suficientes para conseguirem o controle social sobre o Estado. Nunca houve tantas possibilidades de inserção participativa legal, contudo, essa participação não é plena.

Entretanto, conforme o título do presente capítulo prediz, a participação é uma questão de Estado e sociedade, se existem falhas no processo participativo brasileiro, mais válido que jogá-lo fora de forma desacreditada, é lutar por sua reformulação, tendo em vista os benefícios democráticos das instituições participativas (PIRES, 2013).

A respeito disso, o capítulo seguinte introduzirá a discussão de participação popular, no âmbito municipal, que apresenta essas novas perspectivas. Esse pode ser entendido como um exemplo e, ao mesmo tempo, contraponto em relação ao cenário da participação popular no Brasil, tanto de modo geral, quanto, especificamente, no âmbito das políticas urbanas.

A experiência de governo e ativismo social participativos, que será, respectivamente, introduzida nos próximos capítulos (3 e 4), mostra que as políticas pró-participação podem instaurar-se, no contexto local, como processo de transformação e mecanismo de luta popular pela garantia da justiça social. Esse processo participativo, que engendra políticas e mobilização social é capaz de gerar um tênue divisor entre a participação heterogênea que temos e uma a participação com princípios autonomistas que se deseja alcançar.

Capítulo 3

A política municipal de democratização do planejamento e gestão urbanos em Vitória da Conquista–BA

3.1- Governos locais participativos?

As vertentes iniciais das políticas de democratização do planejamento e gestão urbanos, no contexto dos municípios brasileiros, estão embasadas em três processos-chave: a redemocratização que o país atravessou no final da década de 1980; as diretrizes para a democratização das políticas públicas, sinalizadas pela Constituição de 1988; e o processo de descentralização de parte do poder decisório do governo, do nível federal, para a instância municipal da administração pública, também firmado pela Constituição de 1988 (ROBERTO et al., 2014; ROCHA, 2009). Esses apontavam para um estreitamento das relações entre governo e sociedade, a concessão de novas responsabilidades e de um maior poder administrativo para os municípios.

No decorrer da década de 1990 várias legislações que regulamentavam capítulos da Constituição de 1988 (a exemplo do Estatuto da Cidade, 2001), reafirmaram essas tendências, instituindo novas bases democráticas para a política brasileira, de um modo geral, e uma maior autonomia aos municípios.

A incorporação dessas diretrizes democráticas pelos governos locais exigia desses novos padrões no modo de governar. Nesse contexto, era necessário não somente uma nova postura aberta ao diálogo por parte dos gestores, como empenho para implantar as instituições participativas que foram definidas por lei, assim como, vontade para garantir a sua efetiva operacionalização (ROCHA, 2009).

Assim, a instituição dos canais participativos legais no Brasil tornou-se, principalmente, uma responsabilidade dos governos locais. Entretanto, essa função demandava dos governos uma reformulação de suas próprias bases, tendo em vista a introdução das práticas da democracia participativa. Essa reformulação tratava-se de uma ruptura entre as práticas governativas do passado para a entrada de uma nova estrutura democrática.

O passado dos governos locais no Brasil, até o final da década de 1980, foi marcado por clientelismo¹⁴, burocratismo e corporativismo (DINIZ, 1996). As ações decisórias e os recursos financeiros estavam centralizados no nível federal e os municípios executavam o que era decidido em instância superior. Os investimentos eram controlados pela federação, entretanto, eram os governos locais que lidavam diretamente

¹⁴ O termo *clientelismo*, no contexto dessa pesquisa, expressa a relação de troca de favores instituída por Estado e sociedade civil, Estado e governos municipais e estaduais; Estado e agentes econômicos. Em tal relação, não havia ações democráticas pela conquista de objetivos e

com os problemas do município. Isso ocasionava numa relação, na qual, a população pressionava a prefeitura pela resolução de suas necessidades e essa, buscava recursos junto ao governo estadual e federal, o que por sua vez, gerava o clientelismo entre esses três níveis de governo, com troca de favores políticos entre prefeitos, governadores e deputados (ROCHA, 2009; DARAIBE, 1992). “[...] muitas vezes as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela” (ROCHA, 2009, p.6).

Com a descentralização para o município, houve o aumento da capacidade dos governos locais em promover suas políticas, sem estarem sempre dependentes do governo federal. Com isso, esses teriam maior autonomia para implantarem suas políticas de acordo com as necessidades locais, isso dinamizaria o desenvolvimento social do município, dando-lhe maior agilidade e efetividade em suas ações, superando a excessiva burocratização dos processos decisórios (ROCHA, 2009).

Nesse mesmo âmbito, a legitimação da participação popular, como elemento fundamental para a administração pública dos municípios, visava promover uma integração entre governo local e sociedade, regimentada por lei e livre de práticas clientelistas.

Em prática, a ruptura dos governos locais com as antigas bases de troca de favores, mostrou-se mais difícil do que era esperado no final da década de 1980. Havia uma velha forma consolidada de “fazer política” no Brasil, o rompimento com essa era relativizado de acordo com os princípios e o desenho institucional de cada governo municipal. Os anos 1990 apresentaram as características dessa transição. Nesse ponto, havia no Brasil municípios que começavam a praticar novas experiências políticas e participativas, concomitantemente, a municípios que ainda estavam presos em velhas bases.

Com a firmação das políticas participativas no plano nacional, nos anos 2000 e o condicionamento de alguns investimentos públicos às práticas participativas, houve a generalização da participação enquanto “adjetivo” a diversos governos locais. Políticas como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas foram copiadas de experiências como as de Porto Alegre, Recife, Santos e Fortaleza para vários municípios da federação (conforme visto no capítulo anterior), sem que isso significasse, por vezes, um comprometimento com a eficácia e a qualidade no cumprimento dessas políticas por parte dos governos locais (SOUZA, 2005).

sim, uma troca de vantagens entre as partes envolvidas. Ex.: equipamentos públicos por votos em campanhas eleitorais.

Dessa forma, diversos são os governos municipais que se intitulam “participativos” sem que realmente o sejam. A banalização e a descaracterização da “participação” sugere que a sua obrigatoriedade enquanto lei, leva muitos gestores a adotarem essa política sem que tenham em si vontade de construir um verdadeiro governo participativo. Como a população municipal está, quase sempre, desestimulada e desabilitada para participar dos canais integrativos, a democratização desses governos é forjada, manipulada para o cumprimento de diretrizes, sem comprometimento com a efetividade da participação (GONÇALVES et al., 2015; SOUZA, 2005)

Se por um lado, a ideia de democracia participativa ocupa lugar central nos discursos políticos e planos de governo, por outro lado, contudo, encontramos corpo técnico-administrativo pouco capacitado, métodos pouco claros e cidadãos pouco estimulados à participação. Ao mesmo tempo, nos processos participativos, em geral, no jogo de forças e disputas por interesses, torna-se difícil colocar lado a lado, em pé de igualdade, atores dos mais diversos segmentos sociais e culturais, sem que a opinião do grupo mais forte em termos político-econômicos prevaleça (GONÇALVES et al., 2015, p.2).

As instituições participativas, por serem ligadas ao Estado, não tem autonomia para se instituírem sobre suas bases, assim como, não possuem controle sobre o nível de democratização que podem ofertar, ou, quais agentes envolvidos terão maior ou menor influência dentro de suas instâncias.

Para o caso das políticas de democratização do planejamento e gestão urbanos, no plano dos governos locais, a forma de execução dessas varia de município para município. Para os casos nos quais o governo municipal está comprometido com a participação, há uma democratização que significa novas experiências e a conquista de pleitos sociais numa estrutura participativa que colabora para esse processo.

Para investigar essa ocorrência faz-se necessário, a partir desse ponto, averiguar a lógica intra urbana de um governo municipal participativo que expressa o debate sobre a participação popular que vem sendo construído no decorrer dessa pesquisa. Passar-se-á, pois, a análise desse processo através do estudo de caso do município baiano de Vitória da Conquista.

3.2- Vitória da Conquista: características do município

Considerada capital regional “B”, por influência, funções, serviços polarizadores e por seus 306.866 mil habitantes (de acordo o Censo do IBGE de 2010), o município de Vitória da Conquista está localizado na microrregião de igual denominação e na mesorregião do centro sul do estado da Bahia, a 527 km da capital Salvador (ver figura 1), na região Nordeste do Brasil. A população urbana do município é de 274.739 mil hab. (IBGE, 2010), a cidade, é considerada média pelo seu porte demográfico e por suas funções desempenhadas na escala local, estadual e regional¹⁵.

Localizada, desde o início de seu processo de formação, como um entreposto de rotas comerciais vindas do interior para o litoral baiano (BA-262 e BA-415) e do sul para o nordeste do país (BR-116), as transformações no espaço de Vitória da Conquista acentuaram-se, sobretudo, após a década de 1950. Nesse período, ocorrem intensas transformações sócio-econômico-espaciais na escala nacional (como a reestruturação produtiva) que possibilitaram rebatimentos as cidades médias e aos seus municípios, através da implantação de investimentos que reconfiguraram sua estrutura (SPOSITO, 2007; FERRAZ, 2001).

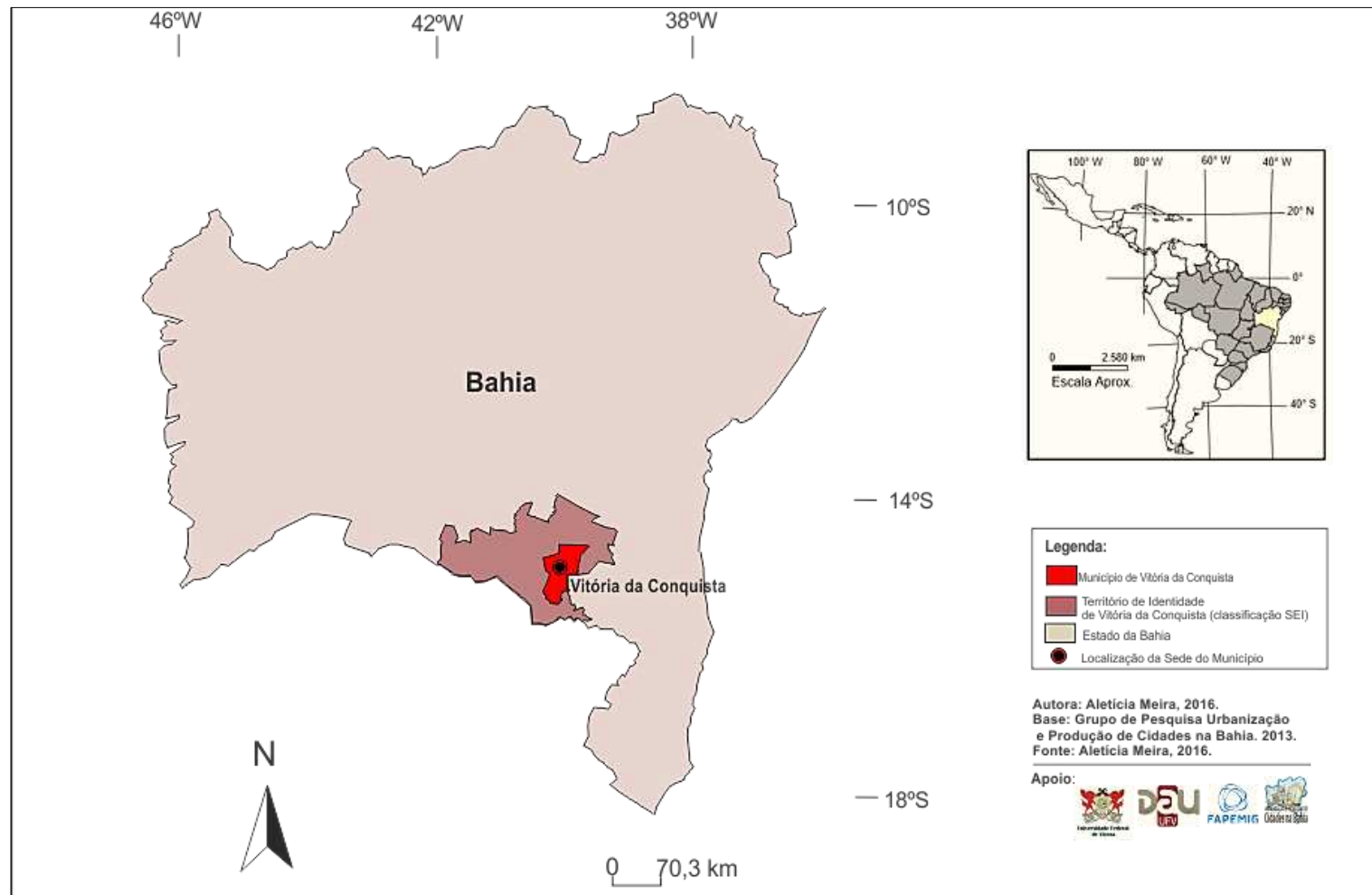
Nesse contexto, Vitória da Conquista passa a receber novas dinâmicas produtivas na zona rural, tais como a implantação da lavoura cafeeira e do agronegócio. Posteriormente, com a modernização da agricultura e a aprovação de novas leis trabalhistas no campo, a cidade começa a receber, na década de 1960, um acentuado fluxo de camponeses expropriados, o que implicou no rápido aumento da sua população no decorrer das décadas de 1970 e 1980, principalmente (ver figura 2) (FERRAZ, 2001; MEIRA, 2013).

A articulação do território conquistense – via rodovias federais e estaduais – também contribuiu para que novas dinâmicas se introduzissem no seu espaço urbano. Internamente, essas atuaram como vetores de expansão da cidade, além de possibilitar a criação de um setor de serviços capaz de subsidiar o intenso fluxo de transportes que por ela passa (FERRAZ, 2001)

Na década de 1970, intensificaram-se as transformações de caráter econômico, político, social e, conseqüentemente, estrutural e demográfico. Isso repercutiu na dinâmica municipal interna, como no comércio, na indústria, na oferta de serviços diversos, como nas áreas da saúde e da educação, acarretando mudanças na relação do município para com os demais que estão em seu entorno, sobre os quais, numa escala interurbana, esse passou exercer uma função polarizadora de fluxos.

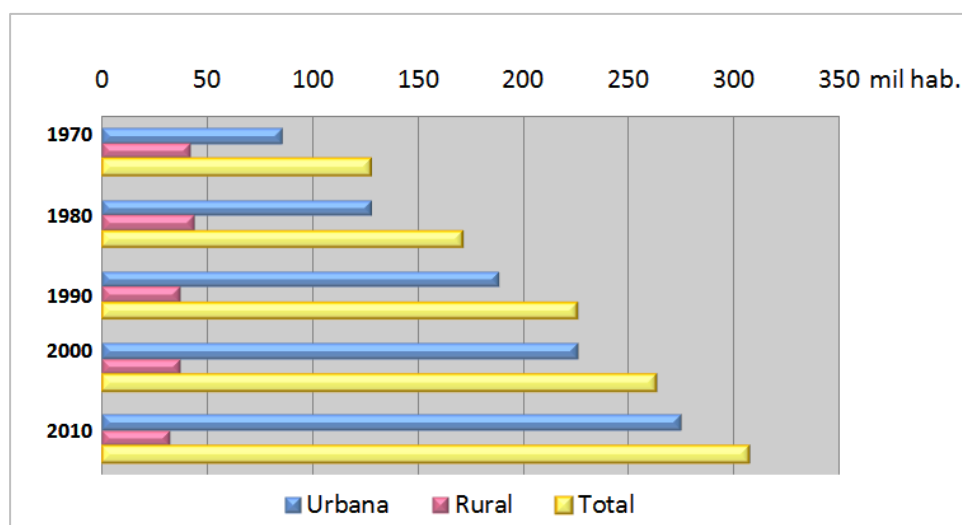
¹⁵ Para compreensão acerca das dinâmicas sociais, econômicas e espaciais, que envolvem o contexto de cidades médias brasileiras, como Vitória da Conquista, consultar os trabalhos de Sposito (2006), Corrêa (2007) e Meira (2013).

1- Figura: Localização do município de Vitória da Conquista, Bahia - 2015



Essas novas dinâmicas redefiniram o papel desempenhado por Vitória da Conquista na rede de cidades, com rebatimentos que vão do eixo local ao nacional, colocando a cidade enquanto influente polo regional de serviços com seu crescimento em ascensão. Como expressão de tais mudanças, a população municipal cresceu em média, de 1991 a 2010, a uma taxa de 1,71% ao ano, enquanto o crescimento demográfico do país esteve em torno de 1,12% ao ano, para o mesmo período (ATLAS BRASIL, 2015). Isso pode ser verificado novamente quando se analisa o amplo crescimento da população urbana, concomitantemente, ao declínio da população rural para o mesmo período (figura 2).

2- Figura: Crescimento populacional de Vitória da Conquista, 1970 a 2010



Fonte: IBGE - Censos Demográficos: 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

No presente contexto, Vitória da Conquista (figuras 3 e 4) firma-se enquanto município que possui a 3ª maior população do estado da Bahia. Seu espaço urbano teve que se adequar nas últimas décadas ao rápido crescimento populacional. Isso significou além de novos papéis ao município, a construção de uma cidade diversa, com eixos em desenvolvimento (como o comércio, a indústria, a construção civil e o setor de serviços), contrastando com problemas estruturais, como a condição precária de diversos bairros periféricos, que apresentam reflexos de uma pobreza de equipamentos públicos, serviços e infraestrutura, juntamente com a pobreza socioeconômica da comunidade (MEIRA, 2013).



Figura 3: Vista panorâmica de Vitória da Conquista, sentido zona leste (parte inferior da figura) em direção à zona oeste (parte superior da figura). Fonte: Desconhecido.



Figura 4: Vista panorâmica de Vitória da Conquista Zonas Leste (à direita) e Zona Oeste (à esquerda). Fonte: Skyscrapercity.

3.3- A democratização do planejamento e gestão urbanos de Vitória da Conquista

Antes de introduzir o estudo do caso conquistense, convém tecer algumas ponderações e ressalvas sobre a adoção da dinâmica observada nesse município, enquanto análise empírica da abordagem acerca da participação popular no planejamento e gestão urbanos, construída até este ponto.

Primeiramente, a participação popular em instâncias de decisões públicas verificada em Vitória da Conquista possui especificidades decorrentes de seu contexto de criação e de sua trajetória. O município apresenta (de 1997 a 2015) 18 anos de experiência participativa. Durante esse período, o mesmo grupo gestor manteve-se no poder ininterruptamente, o que contribuiu para que as políticas de democratização que foram adotadas desde o final da década de 1990, no município, tivessem continuidade. Diante desse quadro, desenvolveu-se no âmbito local um cenário participativo peculiar, que não é destituído de falhas, mas expressa as possibilidades e limitações do modelo democrático participativo, implantado no Brasil na década de 1980.

Em segundo, o que será apresentado nesta discussão é parte do processo participativo de Vitória da Conquista, recortado para a participação popular no planejamento e gestão urbanos. Nessa perspectiva, ressalta-se que, a participação popular conquistense é um processo em construção desde 1997, assim, o intuito desse trabalho não é apresentar o projeto acabado de participação no contexto urbano-municipal, mas investigar as características da participação nesse plano.

3.3.1- Início das instituições/canais participativos: o Orçamento Participativo municipal

Apesar das transformações de ordem estrutural, econômica e populacional que Vitória da Conquista passou desde meados de 1970, até o final da década de 1990, o município pouco havia experimentado em termos de democratização da sua gestão e planejamento urbano e municipal.

Os grupos políticos que governaram o município nas décadas de 1970 e 1980 eram pertencentes a partidos oposicionistas em relação ao governo estadual e federal, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esses não possuíam

práticas da democracia participativa, entretanto, estavam relativamente abertos a um diálogo “informal” com a sociedade. (FERRAZ, 2001; NOVAES, 2011; L. FERNANDES, 2012).

A política estadual baiana, por sua vez, estava alicerçada na *oligarquia carlista*¹⁶, encabeçada por Antônio Carlos Magalhães (ARENA/PDS/PFL), de tradição populista conservadora, pouco propensa a participação popular. Vitória da Conquista, por seus governos de esquerda, desde a década de 1970, era conhecida como local de resistência política, por não associar-se à política *carlista* e por exercer uma política de maior nível democrático do que a existente, de modo geral, no plano estadual e federal. O grupo político que esteve à frente do poder do município de Vitória da Conquista, de 1972 a 1993, ficou conhecido na Bahia por sua fama de:

[...] áurea de núcleo oposicionista com traços de esquerda democrática e à pólis sertaneja (Vitória da Conquista) o de “bastião da resistência democrática”, “trincheira democrática” da Bahia. Imagem construída ao longo de mais de duas décadas, difundida e usada como justificadora para o exercício do poder (por esse grupo). (L. FERNANDES, 2012).

No período entre 1993 e 1996, o grupo que estava há vinte anos no poder local, de caráter oposicionista até então, firmou alianças com os líderes da política baiana conservadora, liderados por Antônio Carlos Magalhães. Isso significou a perda do caráter democrático da política conquistense, que se tornou conservadora. Em quatro anos dessa gestão, o município recuou em seu desenvolvimento social e econômico. Segundo Luís Fernandes (2012), o grupo: “[...] fez (entre 1993 e 1996) a pior administração da história político-administrativa de Conquista (salários do funcionalismo atrasados, fornecedores sem receber, lixo a recolher, entre outras mazelas mais), completamente diferente de sua administração anterior”.

Até então, não existiam no município movimentos sociais dinâmicos, capazes de pressionar o governo local conservador a uma abertura à participação popular. Naquele período existiam movimentos comunitários na cidade, contudo esses estavam ligados de forma inexpressiva ou, por vezes, clientelista ao governo local. De modo que, por esses movimentos, não se pode verificar a ocorrência de uma verdadeira participação popular para o referido contexto. (FERRAZ, 2001).

¹⁶ A Oligarquia Carlista tratava-se de um grupo de políticos baianos, afiliados ao partido ARENA e posteriormente ao PFL. Esses tinham Antônio Carlos Magalhães (ACM) como seu principal líder. O grupo foi responsável por eleger na Bahia, entre as décadas de 1960 a 2000, candidatos para prefeito, governador e deputado estadual. Através do voto do eleitorado baiano, o grupo elegeu deputados federais, senadores e ministros, sendo o próprio ACM eleito diversas vezes para esses cargos (DANTAS NETO, 2006).

A fala de um ex-presidente¹⁷ de associação comunitária da cidade expressa como se dava a relação governo-sociedade local no contexto anterior a 1997:

Eu lembro que antigamente, em projetos políticos anteriores, você percebia tudo decidido dentro do gabinete, eu mesmo comecei a participar da vida política como presidente de associação de bairro, então o prefeito chamava a gente para uma reunião e decidia: “olha eu vou dá “x” lá pro seu bairro”, a gente falava: “não é melhor dar as obras...” “Não vamos dar o dinheiro para fazer isso”, e eram coisas assim mínimas, mas as decisões *era* assim tudo envolvido no gabinete, então você não tinha um espaço [...].

Neste âmbito, verifica-se que a participação popular sobre bases democráticas no município (de 1972-1993) era pequena ou inexistente, uma vez que, não se pode considerar trocas de favores, entre governo e população, como práticas de democracia.

O cenário da democracia conquistense começa a adquirir uma essência participativa em 1997, com a eleição de Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores (PT) para prefeito do município. Isso colocou Vitória da Conquista, novamente, como um contraponto em meio a tradicional política de direita estadual e nacional. No legislativo municipal, o novo gestor também era minoria dentro de seu próprio governo, visto que a maioria dos vereadores eram da oposição conservadora (NOVAES, 2011).

A chegada do PT à prefeitura acarretou importantes modificações no cenário local. Para construir um quadro da realidade conquistense da época, é necessário ressaltar que a gestão anterior - 1992-1996 - deixou a máquina pública municipal em uma condição crítica, em meio a dívidas e a inadimplência no pagamento de contas e servidores (L. FERNANDES, 2012). O município estava em descrédito com seus fornecedores e funcionários e também, a própria população estava insatisfeita diante de um poder público que não oferecia serviços fundamentais, como a coleta do lixo municipal. Segundo Novaes (2011, p.98), no ano de 1997: “[...] Calculava-se que havia um débito na prefeitura de R\$ 83 milhões, para um orçamento estimado em R\$ 30 milhões”.

Em 1997, quando a gestão petista assumiu o governo, a necessidade vista como de caráter emergencial era, primeiramente, organizar as finanças públicas para então, posteriormente, pensar na execução de novas ações. Conforme abordado anteriormente, a base aliada ao prefeito era minoria no município. Assim, para aprovar suas propostas o

¹⁷ Trecho da entrevista concedida pelo Coordenador do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista e também ex-presidente de associação de bairro, Sr. João Alberto Rodrigues, para a presente pesquisa, realizada em fevereiro de 2015.

prefeito buscou apoio junto à própria população local, abrindo a administração pública para o diálogo com os munícipes, transparecendo os problemas existentes e buscando encontrar com a sociedade civil as possíveis soluções para as situações mais urgentes. Estava instituída então a *estratégia participativa* do governo de Vitória da Conquista (NOVAES, 2011). Nas palavras de João Alberto Rodrigues¹⁸:

Sabidamente o governo sempre decidiu valorizar a participação popular como forma de saber gerir bem os recursos do município. *Conquista* é uma das cidades do Nordeste brasileiro que tem uma arrecadação limitada para as suas necessidades, e sabidamente o gestor resolveu partilhar dessas dificuldades com a comunidade [...].

A decisão de incorporar as práticas participativas no governo local foi um modo estratégico de gerir parte dos escassos recursos, solucionar alguns problemas financeiros e administrativos, sobretudo, deixados pela gestão anterior e, resolver isso em comum acordo com as deliberações propostas pela própria população. Como o município atravessava uma crise financeira, a partilha de algumas decisões com a comunidade, bem como, a transparência acerca do real cenário encontrado pela administração municipal, estimulou a volta da credibilidade da população local com o poder público. Além disso, o governo passou a contar com a colaboração da pressão popular para a aprovação, na Câmara de Vereadores, das decisões tomadas em conjunto, principalmente, frente à qual teve a oposição (NOVAES, 2011).

Para a gestão de parte dos recursos de modo partilhado com os cidadãos do município, foi instituído, ainda no início de 1997, o Orçamento Participativo municipal. Esse foi instaurado enquanto canal participativo, reflexo do novo desenho institucional democrático que estava se formando em Vitória da Conquista. O OP foi instituído como política do governo local não sendo legitimado como lei municipal.

Segundo o secretário do governo Edwaldo Alves¹⁹ (2012-2016), pioneiro na estruturação do orçamento participativo do município, naquele período (1997) o prefeito eleito, Guilherme Menezes, visitou municípios exemplares em suas experiências participativas, como foi o caso de Santos-SP e Porto Alegre-RS, dos quais importou modelos de instituições participativas para Vitória da Conquista.

¹⁸ Id. Coordenador do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, entrevista concedida em fevereiro de 2015.

¹⁹ O Secretário de Governo Edwaldo Alves, além das atribuições de sua função no presente contexto, pode ser considerado, juntamente com o prefeito da cidade (Guilherme Menezes), como um dos fundadores da política conquistense destinada à participação popular nas ações públicas. Entrevista concedida em fevereiro de 2015.

[...] Quando o prefeito aqui se elegeu, o Guilherme, uma das coisas que ele fez foi ver experiências, para adquirir experiências também, então ele foi lá (em Santos-SP) e aí a gente se conheceu. Ele queria saber de umas questões tributárias de IPTU, essas coisas... E me convidou para passar quatro meses aqui e nisso já estou há dezoito anos. Foi aí então que o prefeito Guilherme, além de ir a Santos ele também foi a Porto Alegre [...] o Guilherme mesmo foi lá, ele viu a experiência de Porto Alegre (do orçamento participativo), viu até outra experiência lá que foi a do Banco do Povo e trouxe. E como eu já estava aqui e já tínhamos umas experiências interessantes, então, acho que somamos as coisas.

[...]

O prefeito já tinha a experiência de Santos, ele foi a Porto Alegre... Ai em 1997 nós tivemos o primeiro Congresso do Orçamento Participativo... E foi um negócio assim, que a nossa capacidade em investimento, em 1997, no primeiro ano do governo do Guilherme, era zero, nós não tínhamos um “tustão” para aplicar aqui²⁰.

Em 1997, foi realizado o primeiro Congresso do Orçamento Participativo (OP). Naquele contexto, a política foi inspirada no exemplo de sucesso de municípios participativos de gestão petista. Contudo, a realidade socioeconômica e, mesmo política, do município na época, estava muito aquém e, ainda em profunda crise, para exercer uma experiência participativa comparável a de municípios como Porto Alegre-RS. Desse modo, o primeiro congresso do OP em Vitória da Conquista não teve por intuito discutir os rumos do investimento municipal, uma vez que, naquele período, não havia recursos para investir. O objetivo do Congresso do OP era encontrar soluções, junto à comunidade, para a crise na qual o município se encontrava. Ou seja, quais seriam as prioridades, na resolução dos diversos problemas financeiros existentes.

Parte da população conquistense, mesmo sendo leiga na política participativa, se dispôs a fazer parte do Congresso do OP, debatendo as questões propostas e ajudando a definir soluções, de modo que houve o registro de participação de 1.345 munícipes, em 22 plenárias que elegeram 86 delegados. Ao término do ano, as principais dívidas foram pagas ou negociadas através de decisões administrativas tomadas junto com a comunidade local (NOVAES, 2011).

Nesse viés, em seu primeiro ano, o OP conquistense não obedeceu a nenhum método de estruturação, tratou-se, na verdade, de uma sequência de reuniões do governo local com a comunidade para discutir o destino de parte dos recursos do município. No I Congresso, foram coletivamente elaboradas diretrizes para a resolução dos problemas das finanças públicas municipais (NOVAES, 2011).

²⁰ Id 13.

Até então, não havia uma tradição participativa em Vitória da Conquista. A comunidade, em geral, não conhecia qual a importância do OP, tão pouco possuía um entendimento maior acerca desse novo contexto democrático participativo e do que ele significava para a realidade municipal. Entretanto, observa-se que houve vontade política dos gestores locais em implantar e dinamizar a participação popular no município através da instauração de canais participativos (NOVAES, 2011).

O OP do município foi gradativamente aprimorado nos anos seguintes. Em 1999, no II Congresso do OP, foram destinados 2% dos recursos públicos do município para o custeio das obras aprovadas. O montante foi menor do que o necessário para o suprimento das demandas da população, visto que, o município possuía uma receita muito restrita e disputada, para que fosse possível disponibilizar uma quantia maior. Com o passar dos anos, o valor de recurso destinado ao OP cresceu minimamente, de modo que, em 2015, ainda era considerado, por seus próprios organizadores, como insuficiente frente ao valor das obras aprovadas, em instância final, para a execução pelo poder público.

Para garantir a eficácia no cumprimento das propostas aprovadas, essas são selecionadas pela comunidade no decorrer das plenárias e, votadas no Congresso final do OP, para posteriormente, serem priorizadas pelas secretarias que irão executá-las.

Segundo o poder público local e os dirigentes da política do orçamento participativo do município, cerca de 90% das obras eleitas pela comunidade através do OP são executadas num prazo máximo de dois anos. Estudos feitos por Novaes (2011) mostram que esse índice varia de acordo com a capacidade municipal de investimento. Por exemplo, em 2010, por conta do baixo repasse de recursos do governo federal para o município, cerca de 40% das obras eleitas no VIII Congresso do OP, de 2008, não puderam ser atendidas.

De 1997 a 2015, foram realizadas 11 edições do Congresso do Orçamento participativo no município (ver tabela 1). A partir do IX Congresso, de 2011, foi definido que esse aconteceria bianualmente.

Tabela 1: Características das edições do Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista 1997-2015

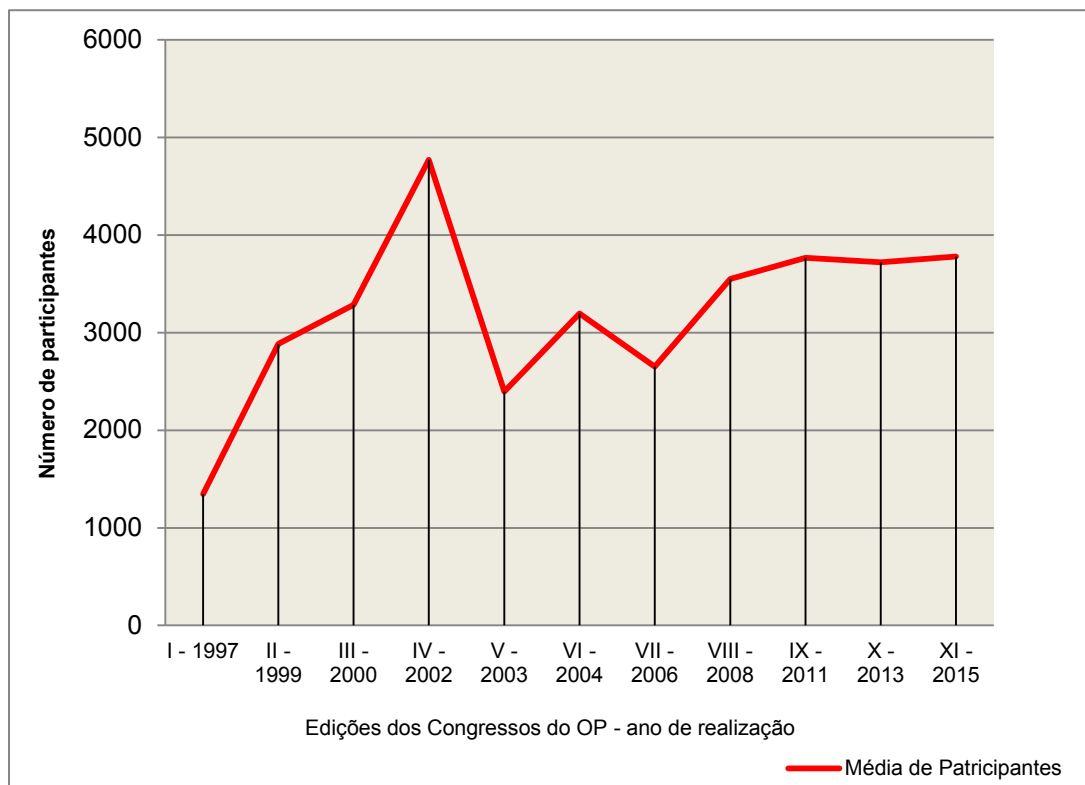
Edição do congresso	Ano	Nº de plenárias	Nº de delegados*	Nº de participantes
I	1997	22	86 (geral)	1.345
II	1999	45	194 (geral)	2.883
III	2000	48	225 (titulares)	3.283
IV	2002	31	476 (geral)	4.768
V	2003	—	466 (geral)	2.397
VI	2004	—	—	3.195
VII	2006	—	333 (geral)	2.652
VIII	2008	—	535 (geral)	3.550
IX	2011	42	530 (geral)	3.766
X	2013	62	508 (geral)	3.720
XI	2015	63	600 (geral)	3.780

*O Número de delegados varia entre “somente titulares” e “geral” (titulares e suplentes). Fonte: NOVAES, 2011; PMVC, 2015.

Conforme os dados da tabela 1 expressam, com o passar dos anos, de modo geral, o número de participantes aumentou, assim como o número de plenárias e delegados. Entretanto, de acordo com o poder público local, a parcela de participantes ainda é pequena frente ao todo. Ainda assim, verifica-se em Vitória da Conquista, a firmação de um canal de participação, enquanto política de governo, sendo a prática dessa política incorporada por parte da população local. Ou seja, segundo os dados, o OP conquistense conta com a vontade política dos gestores locais e com a participação dos cidadãos conquistenses para realizar suas atividades (figura 5) (NOVAES, 2011).

A manutenção das diretrizes do orçamento participativo no município, de 1997 a 2015, também esteve relacionada a permanência do mesmo grupo petista por cinco mandatos consecutivos à frente do governo (por 18 anos). Desses cinco mandatos, quatro deles elegeram o gestor Guilherme Menezes, que acumula 15 anos enquanto prefeito municipal. Dessa forma, uma gestão de quase duas décadas colaborou para o desencadeamento do processo participativo no município, uma vez que, houve uma continuidade de objetivos e políticas na construção de uma rotina participativa, com base (como será visto no item 3.3.2) em diversos canais participativos.

5- Figura: Média de participação da sociedade civil nas edições do Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista – 1997 a 2015



Fonte dos dados: Novaes (2011) e PMVC (2015). Trabalhado pela autora.

A partir de 2003, o quadro do PT enquanto partido da oposição foi alterado no Brasil, com a eleição do presidente Lula e o início dos governos petistas na esfera nacional. Conforme visto no Capítulo 2, a participação foi encorajada nesse período com base na política do governo nacional e nas diretrizes participativas instauradas anteriormente, para o caso do planejamento e da gestão urbanos, via Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2013). Em Vitória da Conquista, a entrada do PT à frente do governo nacional reforçou as políticas participativas do município. Além disso, quando as diretrizes do Estatuto da Cidade começaram a ser disseminadas para muitos municípios brasileiros, pode-se dizer, que, no contexto conquistense, algumas dessas já estavam sendo operadas, como é o caso do OP.

Metodologia das atividades do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista

A estrutura de organização do OP no município não se concentra somente na realização de Congressos bianuais, a sua dinâmica, até o ano de 2015, esteve organizada da seguinte forma:

A política do Orçamento Participativo conta com um coordenador nomeado pelo prefeito que trabalha juntamente com o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e com a Comissão Executiva do Conselho do OP. O COP é composto pelos conselheiros representantes da comunidade, eleitos na fase final do Congresso do OP. Os membros da Executiva são eleitos internamente pelos membros do COP para fiscalizar o andamento das obras, coordenar ações e organizar a execução do Congresso do OP.

Antes do Congresso, é eleita uma comissão organizadora responsável por planejar a realização de todas as etapas. A comissão é composta pelos membros do conselho do OP e por representantes do governo e da sociedade civil. A comissão também é encarregada de divulgar, desde as plenárias setoriais da zona rural e urbana, até o Congresso final. Isso é feito através de cartazes, chamadas em TV e rádio, distribuição de folhetos informativos e da mobilização da sociedade civil para fazer parte das plenárias e do Congresso. Essa última tarefa é desempenhada com o auxílio dos ativismos e movimentos sociais do município, como as associações de moradores, que atuam com a coordenação do OP na divulgação do evento junto à comunidade.

Para o Congresso do OP, a Comissão coordenadora promove, em primeira instância, a realização de plenárias na zona rural e urbana da cidade, que têm início cerca de quatro meses antes da data do Congresso. Primeiramente, são feitas as plenárias da zona rural e, posteriormente, as da zona urbana. Cada plenária abrange um setor, sendo que cada setor abrange um ou mais distritos próximos e vilas adjacentes na zona rural, quando na zona urbana, a plenária engloba três a cinco bairros próximos e loteamentos adjacentes.

Nas plenárias setoriais, a população presente elege seus delegados como representantes. De acordo com o regimento interno da política do OP no município, para cada 10 participantes da plenária é eleito um delegado representante e um suplente. O número de delegados varia de acordo com o número de participantes de cada plenária, sendo que, possui mais representantes/delegados no congresso, com voz e voto, as plenárias setoriais com maior número de cidadãos integrantes. Nas plenárias setoriais são discutidas as demandas da comunidade local. Ao final, são eleitas as demandas

prioritárias, que, uma vez registradas em ata, serão levadas pelos delegados eleitos, para o Congresso do OP.

Além das plenárias setoriais, são feitas plenárias temáticas de assuntos como segurança; educação; funcionalismo público; esporte e lazer; agricultura, dentre outros. Nessas, também são eleitas demandas e delegados que irão para a discussão final no Congresso do OP.

No Congresso, os delegados de todas as plenárias se reúnem em grupos temáticos (sobre agricultura; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura urbana e serviço; educação; agência de desenvolvimento, entre outros.). Cada grupo temático discute entre os delegados presentes as principais demandas, essas são listadas e levadas para a “escolha de prioridades”, momento no qual são deliberadas as ações que serão efetuadas com os recursos do OP. Em cada eixo são eleitas as prioridades que serão transformadas em ações pelo poder público.

Na plenária final do Congresso, é eleito entre os delegados um representante de cada plenária setorial e temática, que irão tornar-se conselheiros membros do Conselho do OP. Nesse caso, se existiram, por exemplo, 43 plenárias setoriais e 10 plenárias temáticas no município, serão eleitos 43 conselheiros setoriais e 43 suplentes, cada um pertencente a sua plenária de origem e, 10 conselheiros temáticos e 10 suplentes. Ao todo, o conselho do OP será composto por 53 conselheiros fixos, que podem ser substituídos por seus suplentes.

No congresso do OP esses representantes (delegados) eles são transformados em conselheiros, e então para cada plenária fica um representante titular e um suplente [...]. O conselheiro tem mandato de dois anos. E é constituída também uma comissão executiva onde a gente tem reuniões mensais, exatamente para analisar as ações do governo, o planejamento das obras definidas no congresso do OP, e periodicamente a gente reúne o conselho, mas a questão da executiva é mensal e o conselho é de dois em dois meses, para a prestação de contas, para ouvir a comunidade também²¹.

Ao fim do Congresso, os trabalhos continuam no âmbito interno do COP, que se reúne bimensalmente. Para os membros da Executiva do conselho, as atividades ocorrem com maior assiduidade, com reuniões mensais, ou, sempre que convocada.

Em sua última edição, o XI Congresso do Orçamento participativo (figuras 8 e 9) realizado no dia 07 de novembro de 2015, contou com a realização de 63 plenárias em todo o município (figuras 6 e 7), que elegeram cerca de 300 delegados e 300 suplentes e,

²¹ Id. Coordenador do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, entrevista concedida em Fevereiro de 2015.

envolveram, ao todo, um público de aproximadamente 3.780 participantes. (PMVC, 2015).



6- Figura: Plenária setorial do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, abrangendo os bairros Vila Serranas I, II, III, IV e Senhorinha Cairo na zona urbana, em 22/09/2015. Fonte: PMVC (2015).



7- Figura: Plenária setorial do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, abrangendo os distritos de Dantelândia e Fazenda Lixa (Zona rural), em 19/09/2015. Fonte: PMVC (2015).



8- Figura: Eixo temático do XI Congresso do Orçamento Participativo, Vitória da Conquista. Fonte: PMVC (2015).



9- Figura: XI Congresso do Orçamento Participativo - 2015, palestra inaugural. Fonte: PMVC (2015).

Segundo os dirigentes do OP no município, quem mais participa é quem mais *precisa*. As plenárias setoriais realizadas em periferias pobres e carentes de investimento público, bem como, as realizadas em distritos precários da zona rural, são as que contam com um maior número de participantes. Os bairros elitizados, segundo os dirigentes, pouco se vinculam com o OP.

A população (que participa) é principalmente a população dos bairros pobres, das associações de moradores e interesses comunitários. E toda vez, não é nem uma e nem duas, que nós tentamos fazer dentro do OP a participação de outros segmentos, a gente não tem o sucesso, é tanto que nos bairros de classe média alta, a gente não consegue fazer as plenárias, é muito difícil. Então a gente viu que a questão do OP é muito ligada as demandas de necessidades. Então, se você tem um bairro que ele é basicamente atendido em suas necessidades ele não está tão presente nas discussões [...]. Então a gente vê que a participação, infelizmente, ela se dá principalmente naquelas necessidades imediatas²².

Conforme a fala do coordenador do OP no município e, de acordo com o que pode ser verificado no estudo de caso, de modo geral, a luta pela realização das obras que são necessárias no bairro, ou numa localidade, é o que move os sujeitos a se inserirem no OP. Segundo o poder público local, não há um pensamento no todo, nas questões maiores, o imediatismo das obras pontuais são os principais objetivos da maioria dos participantes.

Acerca disso, por outro lado, se as demandas apresentadas refletem as necessidades que os cidadãos possuem, certamente, não será possível para a população participante das plenárias do OP, pensar sempre no município como um todo, enquanto houver uma diversidade de problemas pontuais no seu cotidiano, que incidem diretamente na vida desses cidadãos. O imediatismo, de fato, constitui demandas pontuais, entretanto, por outro lado, esse também atua como o diagnóstico das necessidades de caráter emergencial existentes no município.

...

O Orçamento Participativo em Vitória da Conquista é uma política local que mostra como um canal participativo, em comunhão com um desenho institucional propenso à participação, pode mudar os rumos da gestão e do planejamento urbano. Segundo o governo local, o OP conquistense está estreitamente ligado ao orçamento plurianual (planejamento dos investimentos e recursos para um período de 4 anos de gestão), nesse contexto, as demandas populares contribuem para traçar o desenho do que precisa ser feito na cidade, como prioridade, segundo o ponto de vista dos próprios cidadãos.

Por exemplo, se muitas pessoas reclamam da falta de transporte público, ou do atraso desses, ou no grande tempo perdido em engarrafamentos e isso não se pode

²² Id. 16: Entrevista com o Secretário de Governo: Edwaldo Alves. Março de 2015.

resolver dentro dos limites do OP, a prefeitura pode começar a planejar a implantação de novos corredores de ônibus. Ou, se há uma demanda conjunta por áreas de lazer nos bairros, o governo local pode estudar formas de instalar áreas verdes ou parques nesses locais. Nota-se que o planejamento e a gestão urbanos estão intrínsecos ao OP e, atuam juntamente com auxílio do diagnóstico feito pela população que participa desse canal de integração. Assim, na medida em que o OP coopera com a solução de problemas da cidade e do município, esse também contribui para a democratização do planejamento e da gestão urbanos no contexto local.

De modo geral, observa-se que a política conquistense do Orçamento Participativo, apesar de não ser institucionalizada enquanto lei municipal obedece a uma estruturação normatizada por um regimento interno e com uma periodicidade que revela, tanto o esforço do governo local em dar continuidade ao processo, quanto, por outro lado, um comprometimento de parte da comunidade em se inserir nesse processo. Segundo o poder público²³, a opção por não instaurar o OP enquanto lei é justificada pelo fato do OP ser considerado um mecanismo municipal de controle popular, ou seja, o governo local entende que o Orçamento Participativo é um instrumento que a população utiliza para se inserir nas deliberações públicas e não uma política de controle do governo de visa democratizar a gestão local.

Essa discussão sugere posturas diversas. Contudo, é pouco provável que a institucionalização do OP retarde o seu cunho popular, pelo contrário, sendo esse uma política de governo sempre estará atrelada à vontade (ou não) do grupo gestor local em praticar tal política. Contudo, enquanto lei municipal será assegurada sua obrigatoriedade.

As limitações do Orçamento Participativo não só para o caso conquistense, como de modo geral, tornam-se explícitas quando esse se mostra como uma instituição oscilante e dependente das ações do Estado - no âmbito federal e local -, dos recursos provenientes desse e da mobilização da população local em participar.

Nessa vertente, sua credibilidade, autonomia e efetividade estão diretamente atreladas ao poder público e a cultura participativa da sociedade. Pois, a não disponibilidade de um montante de recursos públicos suficientemente altos para cumprir com as demandas, gera o desgaste da política do OP e dos membros da sociedade civil que estão envolvidos nessa. Além disso, há o descrédito da própria população, que passa a não buscar se integrar a um processo sem retornos para o seu cotidiano.

²³Em entrevista com o Secretário de Governo: Edwaldo Alves. março de 2015

Na esteira desse processo, a falta de uma cultura participativa e a não habilitação da população municipal para participar, são novamente ressaltados enquanto amarras que prendem parte da sociedade, privando-a de poder se inserir em canais participativos, como o OP. Por desconhecimento dos caminhos que levam à participação, ou, por descrédito na eficácia do processo, parte dos cidadãos conquistenses permanecem à margem dos processos participativos.

A atenuação desse dilema, que sempre cerca as políticas de orçamento participativo no Brasil (PIRES, 2013), está na competência do Estado, de modo geral, em priorizar a política do OP e fazer deste um amplo canal de participação. Assim como, na capacidade da população conseguir se conscientizar, organizar e se habilitar para alcançar, com autonomia, espaços de participação.

3.3.2: A política municipal de integração governo e sociedade: outros canais participativos

A participação popular em esferas públicas deliberativas, em Vitória da Conquista, via canais institucionalizados de integração entre governo e sociedade, não se restringe à política do Orçamento Participativo. Além desse, há outros caminhos de engajamento social nos quais há a participação da sociedade civil como parte integrante do corpo formulador de decisões. Os Conselhos gestores de políticas públicas, nesse contexto, são um segundo caso de instituições participativas municipais.

A criação dos conselhos em Vitória da Conquista é posterior à instituição do OP. Segundo Novaes (2011), isso se deu no município a partir de 1998, com as perspectivas de municipalização da saúde. Nesse âmbito, além de consolidar o que estava previsto na Constituição e na Lei Orgânica da Saúde, o prefeito municipal, através da instauração do Conselho Municipal de Saúde, utilizou dessa instituição participativa enquanto “estratégia” para aprovar, através do apoio do Conselho, projetos para essa área.

Por meio do “sucesso” na instauração do Conselho de Saúde local, houve a abertura para a criação de diversos outros conselhos institucionais, no decorrer dos anos. Num claro sinal de maior aprofundamento da cultura participativa do município, os conselhos foram levados para diversas áreas temáticas das políticas públicas. Até 2015 existiam em Vitória da Conquista vinte conselhos gestores de políticas públicas, são eles:

- ✓ Conselho da Cidade;
- ✓ Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- ✓ Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- ✓ Conselho Municipal de Transportes;
- ✓ Conselho Municipal de Habitação Popular;
- ✓ Conselho Municipal de Educação;
- ✓ Conselho Municipal de Assistência Social;
- ✓ Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- ✓ Conselho Municipal de Economia Solidária;
- ✓ Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica);
- ✓ Conselho Municipal de Igualdade Racial;
- ✓ Conselho Municipal da Mulher;
- ✓ Conselho Municipal da Juventude;
- ✓ Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- ✓ Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- ✓ Conselho Municipal de Segurança Pública;
- ✓ Conselho Municipal de Saúde;
- ✓ Conselho Municipal do Idoso;
- ✓ Conselho Municipal Tutelar;
- ✓ Conselho Municipal de Cultura.

Os conselhos são compostos por membros/representantes do governo, por setores diversos da sociedade civil e, por outros agentes envolvidos, a depender da temática em questão, como: empresários, incorporadores imobiliários, representantes de entidades religiosas, etc.. Cada membro possui voz, todavia, o voto é paritário, de modo que todas as esferas representativas tenham o mesmo “peso” na tomada de decisões.

Os conselhos gestores do município possuem caráter, sobretudo, deliberativo. Segundo o governo local, a maioria deles têm os representantes da comunidade em proporção maior ou igual aos demais membros. Isso foi verificado junto a algumas lideranças comunitárias que se identificaram, também, enquanto conselheiros e afirmaram lutar, dentro dos conselhos, pela soberania de voz e voto da comunidade. Essa prática ocorre, principalmente, naqueles conselhos mais “visualizados” pelos donos dos meios de produção; agentes privados ou pelo próprio governo local, uma vez que,

possuem grande interesse em exercer maior influência dentro dos conselhos, para assim, atender seus próprios interesses, o que é combatido pela sociedade civil.

[...] Às vezes, a representação social, da sociedade civil, às vezes, é até presidente de conselho, por que nós estamos lá participando e aí quando há votação para a escolha do membro que será o presidente do conselho, a maioria vence, aí nós temos vantagem... Qualquer conselho que o presidente é decidido através de voto, se a gente quiser pleitear a vaga, a gente tem uma vantagem, quer dizer, é paritário o conselho, só que às vezes a participação social ela é mais, como é o caso do conselho de saúde, do conselho de habitação, em que muitas vezes o governo já traz o nome decidido do presidente, antes de dialogar com nós, aí chega lá e já quer impor e aí a gente não aceita, aí vai pra votação e nós vamos lá e vencemos e acabamos assumindo a presidência, ou a vice-presidência do conselho²⁴.

Conforme observado na fala do presidente do Movimento Unificado das Associações de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC), há uma busca dos representantes da sociedade civil do município em, não somente fazer parte dos conselhos, como também, atuar ativamente dentro desses. Isso sugere a existência de uma articulação da sociedade local para a sua inserção nesses canais participativos (como será verificado no capítulo seguinte), o que potencializa e amplia o próprio poder democrático de tais instituições participativas existentes no município.

Alguns dos conselhos supracitados, não estão (para o contexto de 2015), plenamente ativos, como é o caso do Conselho Municipal do Idoso. Os conselhos mais articulados e ativos são aqueles que possuem mais interesses e interessados envolvidos, ao passo que outros se encontram desarticulados, tanto no sentido da própria mobilização de seus conselheiros, quanto, na atenção do governo local.

...

Apesar das limitações encontradas, tanto na política do Orçamento Participativo, quanto nos Conselhos gestores de políticas públicas do município, de modo geral, a democracia participativa conquistense, de 1997 a 2015, foi ampliada através dos mecanismos ou das instituições participativas que foram instauradas.

Desde o início da gestão petista, a criação do *slogan* “Governo Participativo”, sinalizou o começo da construção de um novo desenho institucional para a esfera local, com uma abertura democrática para uma integração do governo com a sociedade civil.

²⁴ Fala do Sr. Lucas Hipólito, presidente do Movimento Unificado das Associações de Moradores de Vitória da Conquista, em entrevista concedida em fevereiro de 2015.

Essa abertura, com o passar dos anos, implantou e manteve instituições participativas como: o OP; os Conselhos; a Ouvidoria Municipal; diversas audiências públicas realizadas no cotidiano da administração local; a introdução (ainda que pequena) da população na construção do Plano Diretor do município e, a realização de conferências e congressos municipais, tais como: a Conferência Municipal da Cidade, a Conferência Municipal da Saúde, o Congresso do MUDAMVIC e do OP, entre outros. Diante desse quadro, o acúmulo de tais práticas proporcionaram a concessão de espaço à sociedade civil, para que essa se organizasse para pleitear por demandas e, unisse forças para se integrar à participação.

Nessa última vertente, conforme será observado no próximo capítulo, concomitantemente a instauração das instituições participativas no município, houve a retomada da construção de um ativismo urbano de bairro, não efêmero, mas constante, mobilizador e consciente, que busca se integrar nessas instituições participativas propostas pelo governo local.

A retomada do movimento comunitário foi encorajado pelo poder público, entretanto, os trâmites dessa dinâmica são construídos através da vontade dos cidadãos locais, por difundir tal processo, como será visto adiante.

Ainda no que diz respeito ao governo participativo conquistense, vale ressaltar sua vontade democratizante como marco inicial para o início do *participativismo* municipal:

Nós descobrimos ao longo desse tempo que a forma mais eficiente de governar é aquela da satisfação popular. Isso aí é um negócio que nós aprendemos, a gente tinha concepções sobre isso, mas aprendemos mesmo na prática que é realmente o melhor. E se você analisar [...] você vai ver que cada vez mais no mundo inteiro começa a surgir formas de participação popular²⁵.

Com um governo local propenso à política participativa, pode-se caracterizar a realidade conquistense como um *mix* entre uma democracia representativa e a democracia participativa, prevalecendo uma situação de coexistência e complementaridade entre as duas tipologias. Conforme já abordado no item anterior, apesar de todo o processo participativo presente no município, ele não abarca grande parte da população local, por isso, não se pode falar da existência de uma democracia participativa ou direta em Vitória da Conquista.

Além disso:

²⁵ Id. 14: Entrevista com o Secretário de Governo: Edwaldo Alves. março de 2015.

A existência de instrumentos como os conselhos e as conferências municipais não significa por si só que a participação da sociedade civil seja uma realidade inquestionável, é preciso observar que esse processo de participação envolve, além da vontade política dos gestores e uma opção estratégica pela participação para enfrentar problemas de gestão, uma compreensão pela sociedade das possibilidades e limites dessa participação, que é um processo de aprendizagem, e nem sempre seus resultados são aqueles esperados pela gestão pública e pela sociedade (NOVAES, 2011, p. 114).

Se a *participação é processo*, como afirma Pedro Demo (1999), reiteramos que ela é também um processo imprevisível, no momento em que envolve os interesses de diversos agentes, o que nem sempre ocorre de forma harmoniosa. O conflito e o imprevisível são partes da democracia. A perfeição do processo democrático é utópica, pois, enquanto existirem disparidades de intuítos, haverá também divergências e problemas a serem superados. Por isso adota-se uma postura na qual a perfeição não é esperada, pois, a democracia da sociedade e do Estado capitalista tende a ser imperfeita. Todavia, o contínuo aperfeiçoamento das esferas participativas deve ser cobrado como pressuposto para a construção de uma democracia com menores níveis de imperfeições. Tanto melhor viver o consenso da maioria, praticado em bases democráticas, que ser polidamente tutelado de acordo com a vontade de poucos empoderados.

Capítulo 4

A participação da população de Vitória da Conquista-BA no planejamento e gestão urbanos do município

Conforme abordado nos capítulos anteriores, a inserção da participação popular na tomada de decisões públicas, no Brasil, é um processo regimentado, principalmente, por dois fatores chave: a forma como o Estado se posiciona em relação a essa participação e o modo como a população busca se engajar nesse processo.

Nessa perspectiva, nos capítulos 2 e 3, foi visto como o Estado pode atuar viabilizando ou coibindo essa participação, tanto no nível nacional, quanto, através das políticas desenvolvidas pelos governos locais. No presente capítulo, será verificado as formas de engajamento da sociedade civil na luta pela participação.

Acerca disso, de acordo com a abordagem apresentada no decorrer dos três primeiros capítulos, foi possível averiguar que a década de 1980, foi marcada pelo processo de redemocratização da política brasileira. Tal processo foi responsável por permear novas práticas democráticas no cenário nacional, no qual, houve uma ampliação da participação popular, concomitantemente, com a expansão da importância atribuída aos ativismos e movimentos sociais.

Nessa ampliação participativa da década de 1980, houve, não somente a multiplicação da mobilização social, como a afirmação desta como necessária para a construção de uma democracia nacional voltada aos interesses da população, com leis e diretrizes que pudessem abrir um diálogo com a sociedade e políticas que promovessem uma maior justiça social aos cidadãos brasileiros.

O processo de elaboração da Constituição de 1988 foi realizado em concordância com esse contexto de práticas participativas. Nesse, a mobilização popular adquiriu um caráter mais organizado, através da atuação de sindicatos, associações, ONGs, ao redor de eixos temáticos, a exemplo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Todavia, após a publicação da nova Constituição de 1988, toda essa movimentação ganhou novos rumos, o cotidiano da mobilização popular no Brasil mudou em sua forma de atuação, assim como na intensidade e profundidade de suas ações. Apesar disso, o principal papel a ser cumprido por esses grupos de ativismos e movimentos populares, ainda permanece inalterado: lutar por políticas e ações públicas que possam promover condições mais dignas de vida para a população brasileira.

Dessa forma, no presente contexto, a mobilização popular nacional, apesar de não ocorrer de modo “vibrante” como na década de 1980, ainda existe e atua sobre várias formas, em contextos diversos, conforme será apresentado no decorrer desse capítulo.

4.1: Ativismo, movimento social e associativismo: vertentes para à participação popular

Os caminhos para a participação de atores da sociedade civil nos espaços, nos quais são tomadas as decisões públicas, são diversos e não estão presos a moldes ou parâmetros específicos, uma vez que, esses caminhos, podem ser de cunho organizado, alternativo ou insurgente.

Neste trabalho, optou-se por investigar, especificamente, as vertentes de participação popular de caráter organizado, o que também acarreta num amplo leque de possibilidades. Nesse viés, seja objetivando uma ampla interlocução com o Estado ou um simples acolhimento de demandas e anseios, várias são as perspectivas dos atores e, conseqüentemente, dos grupos sociais, no que diz respeito à sua inserção na dinâmica participativa.

Assim, existe não só uma diversidade interna no intuito de cada grupo, como também, uma variação externa, seja: na profundidade de suas ações; na amplitude das propostas; na abrangência da sua escala de atuação; no grau de consciência democrática dos membros; na sua capacidade contestatária, dentre outras características inerentes, que são essenciais para entender o caráter das organizações pró-participação.

No Brasil, segundo Souza (2006), há, de modo geral, uma escassez de ativismos e movimentos sociais plenos de autonomia, consciência democrática e com consistência em suas ações. Quando se traz à cena os grupos que estão envolvidos no âmbito participativo nacional, depara-se, com movimentos esfacelados, atrelados à figura do Estado, à práticas clientelistas, ou ainda, presos a uma agenda interna pontual e unicamente reivindicativa, que buscam ações imediatas, sendo por isso “desorganizados”.

Todavia, essa realidade não se aplica a todos os movimentos existentes, uma vez que, seja numa escala ampla ou local, ainda existem exemplos de grupos democráticos e participativos.

De modo geral, desde o período da década 1980 - quando os movimentos sociais tiveram seu apogeu no Brasil - há um amortecimento da luta popular, um arrefecimento das bases cidadãos de forte caráter mobilizador e contestatário. Os grupos que perduraram foram, por vezes, aplacados por certo “comodismo”, desencadeado, em alguns casos, através da própria instauração de instituições participativas (no contexto pós-legitimação dos canais participativos, principalmente). Tornou-se mais fácil se aliar ao Estado e participar dentro dos limites dos espaços ofertados por este, numa parceria,

que confrontá-lo, sempre que necessário, e lutar por cenários amplos de participação popular (SOUZA, 2005).

Mas afinal, o que são ativismos e movimentos sociais? O que os diferencia?

De acordo com os argumentos desenvolvidos por Marcelo Lopes de Souza (2005; 2006), os ativismos (por si só sociais) no Brasil têm caracterizado dois sentidos distintos e contrários: o “verdadeiro” e o “mero” ativismo.

Nesse contexto, o “verdadeiro” ativismo corresponde a um conjunto amplo de *atividades públicas organizadas e relativamente duradouras* da sociedade, em prol de interesses que culminam no benefício da sociedade. Isso o diferencia dos ativismos de caráter criminoso e violento (tal como os quebra-quebras, ou a ação dos *Black blocs*) ou de ativismos “truculentos” e também criminosos, que se inserem diretamente sobre os governos, visando pressioná-los para a efetivação de seus interesses (é o caso de grupos militares, milícias alternativas, grupos políticos radicais, etc.). O verdadeiro ativismo é composto por atores sociais que defendem bandeiras democráticas, se preocupam em agir numa escala sócio espacial flexível (do nível local ao nacional) e que não estão presos a interesses politiqueros ou imediatistas.

Adversamente ao verdadeiro ativismo, estão os “meros” ativismos. No Brasil, o termo *ativismo* foi disseminado como nomenclatura dada a qualquer agrupamento de pessoas reunidas em prol de um objetivo comum, por mais que esses possuam um fundo desorganizado, que visem benefícios pontuais, que estabeleçam relações clientelistas com políticos e que tenham uma trajetória efêmera. Esses movimentos são “meros” ativismos por não apresentarem a robustez, consciência política e ideológica, autonomia e capacidade de atuar em diferentes escalas sócio espaciais, tal como o verdadeiro ativismo possui.

Ao se observar o quadro geral do Brasil, os “meros” ativismos estão presentes com uma incidência maior que os “verdadeiros”. Em grande parte, isso se deve ao próprio perfil do ativismo existente no contexto dos países periféricos. Para o caso brasileiro, além da falta de uma cultura participativa básica, o instinto participativo, quando é despertado na população é feito na maioria dos casos, no contexto de um ambiente hostil de pobreza material e ontológica. Nesse, aliar-se para buscar melhorias na qualidade de vida é a estratégia de luta de um povo que vive sob condições de saturação da precariedade de sua vida material (BORIS, 2002). A participação é encarada por esses como um modo de adquirir benefícios imediatos, sem que haja uma consciência democrática participativa. No Brasil, a população pobre é a que mais busca se inserir na participação, no entanto, quase sempre, o faz de modo frágil, sujeita a ser

contaminada por problemas que degradam o próprio ativismo em si, como é o caso do clientelismo.

Outra característica do ativismo brasileiro é que esse se faz presente, sobretudo, na escala local, ou seja, com a exceção dos que abarcam a esfera nacional, grande parte dos ativismos é criado e perpetua suas ações na escala do município. Isso, *a priori* não é entendido como uma limitação, apesar das barreiras territoriais existentes, um ativismo de base local nem sempre é somente um “mero” ativismo, pois, a depender de sua estrutura interna, esse pode se mostrar sintonizado com uma vertente crítica, consciente da amplitude de suas ações e do fundo democrático em que está inserido. Segundo Souza (2006), ele não precisa ser necessariamente reivindicativo, pode ser de origem cultural e ainda assim transmitir consciência cidadã ou denunciar problemas vivenciados pela população, como por exemplo, o movimento *rip rop* de algumas periferias pobres.

O que determina a eficácia de um ativismo não é, necessariamente, a dimensão da sua escala de influência e sim, a qualidade de sua estrutura interna. Um ativismo pode agir localmente e ainda assim estar engajado em complexidades que perpassam sua localização territorial, independentemente que ele seja um simples ativismo de bairro ou, por outro lado, envolva interesses e instâncias mais complexas da sociedade “[...] o que fará a diferença é se a luta permanecerá enquanto luta *de bairro* ou se, na esteira da ampliação dos horizontes de questionamento, contatos, articulação e atuação, a luta tornar-se-á uma luta *a partir do bairro*” (SOUZA, 2006, p. 287).

Contudo, ele será somente um “mero” ativismo caso não seja dotado de autonomia, consciente de seu papel e suas responsabilidades, ou esteja vinculado a parcerias de troca de favores, pelas quais corre o risco de ser cooptado pelos interesses do Estado ou de outros atores, econômicos ou até criminosos, como pelo tráfico de drogas, por exemplo.

...

E quanto aos movimentos sociais?

Os termos ativismo e movimentos sociais se confundem em seu sentido prático, sendo mais fácil diferenciá-los teoricamente, que, empiricamente. Todavia, é necessário esclarecer que os movimentos sociais são parte integrante dos ativismos, sendo mesmo uma expressão desses (SOUZA, 2006).

O movimento social não é qualquer atividade organizada de atores sociais, ele envolve um sentido mais *ambicioso* e crítico, com um nível de organização maior e um

escopo de intuito mais elaborado. No Brasil, pode-se citar o exemplo do Movimento dos Sem-Terra (MST) como um movimento social consolidado, articulado em escala nacional, com escopo e estratégias de atuação definidos, além de seu caráter contestatário, sua vertente crítica e seu comprometimento com as bandeiras da reforma agrária.

Todavia, o título de movimento social não funciona como um “selo de qualidade”, pois, existem movimentos sociais corrompidos e outros que foram desarticulados. Nem toda organização da sociedade civil, direcionada a uma determinada causa, desenvolvida na cena pública é um movimento social (RIBEIRO, 2001; SOUZA, 2006). Além disso, assim como acontece com os ativismos, há movimentos que vão de encontro às próprias bases da democracia, como é o caso de alguns movimentos xenofóbicos, racistas, extremistas religiosos, etc..

Tanto os ativismos quanto os movimentos sociais possuem estratégias de atuação, que, quando eficazes, podem aproveitar-se até mesmo de canais legais, parcerias e diálogo com o Estado, sem se deixar ser cooptado, manipulado, desmoralizado ou “domesticado” por esse. Um ativismo ou movimento social não é uma entidade neutra, à parte do cotidiano no qual está inserido, ele está condicionado ao ambiente local e mundial, como por exemplo, à crise do sistema, as políticas internacionais do mundo global que enfraquecem, ou, indiretamente, beneficiam esses grupos pró-participação.

Nesse contexto, cita-se o avanço dos veículos de comunicação, do meio digital, da rede mundial de computadores e a popularização das redes sociais, nos últimos anos, como ferramenta que auxilia a mobilização de pessoas e a criação de movimentos e ativismos que, por vezes, nascem no próprio meio digital para, posteriormente, ganhar o contexto empírico. Como nas manifestações de Junho de 2013 no Brasil, no qual, mobilizavam-se pessoas através das redes sociais e, conseqüentemente, o resultado desse processo foi à ida de milhares de cidadãos às ruas das principais cidades brasileiras.

Nesse viés, a conjuntura que os circunda condiciona a forma de atuação e composição dos ativismos e dos movimentos sociais. Todavia, o próprio ativismo, bem como o movimento, é responsável também por condicionar o meio em que atua e não somente ser condicionado. Esta é uma das suas principais bases de existência, o poder de contestação, confronto e de se contrapor à interesses de agentes dominantes para infiltrar os interesses sociais e, sobretudo, populares, nesse cenário.

Os ativismos e movimentos sociais são assim instrumentos de pressão popular, contudo, seu sentido não deve se prender a uma oposição, ele engendra também uma

flexibilidade que sugere diálogo, negociação, ação por meios formais e informais, tendo os interesses sociais como principal norte. Entretanto, para ter a capacidade de condicionar, um movimento ou ativismo deve ter robustez para tal, caso contrário, será sempre incorporado a uma massa de manobra de agentes diversos, sendo por isso, de baixo poder contestatário.

...

Dentro da lógica do ativismo, existe outra expressão de sua ocorrência, via *associativismo*. De acordo com a definição proposta pelo dicionário da língua portuguesa (FERREIRA, 2010), associativismo é um movimento que dá partido à criação de associações, sejam elas cívicas, laborais, culturais, setoriais, etc., para a defesa de interesses ou para a obtenção de objetivos comuns. Isso permite observar que, enquanto o ativismo, de modo geral, tem uma vertente de atuação ampla, diversa e flexível, o associativismo por sua vez, costuma apresentar-se tematizado e recortado de acordo com o objetivo dos associados envolvidos.

O ponto de partida para a criação de uma associação é a reunião de pessoas com objetivos semelhantes para lutar por bandeiras comuns, por isso, o associativismo tende a ocorrer na escala municipal. Dessa forma, apesar de integrar à esfera geral dos ativismos, esse processo apresenta-se, principalmente, no contexto local, através, fundamentalmente, da integração entre pessoas que convivem umas com as outras. Todavia, de acordo com a envergadura de cada associação, essa pode se interligar com movimentos sociais e ativismos de maior abrangência, formando uma cadeia multi-escalar de organizações sociais democráticas correlacionadas.

No Brasil, historicamente, o associativismo está presente com maior expressividade desde a segunda metade do século XX, antes mesmo da década de 1980, através de associações comunitárias e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Nesse período, apesar de estarem ligadas, em muitos casos, a movimentos paroquiais, essas associações foram a base para luta cotidiana de muitos moradores, de periferias pobres, principalmente, das grandes cidades brasileiras. Esses, ainda que imbuídos por causas de cunho unicamente reivindicativo, utilizaram-se desses espaços para, democraticamente, galgarem melhores condições de vida para a comunidade a qual pertenciam (HOLSTON, 2013).

Até o final da década de 1990, o movimento associativo multiplicou-se no contexto dos municípios brasileiros, ganhando presença em diversos setores da

sociedade civil, a exemplo das associações de donas de casa, associações de feirantes e vendedores autônomos, associações de pequenos produtores, associações de moradores de bairro, dentre muitas outras.

A proliferação das associações veio acompanhada de fatores de caracteres diversos. Primeiramente, a banalização do termo *associação*, de modo que, diversos agrupamentos de pessoas, sejam elas organizadas ou não, são assim classificados. Segundo, a fragilidade no contexto de criação e reprodução de muitos desses agrupamentos fez com que alguns fossem rapidamente ludibriados pelo “apadrinhamento” com políticos, o que acarretou em cenários associativos dotados de uma *pseudodemocracia*, marcados por relações de trocas de favores (SOUZA, 2006).

Além disso, destaca-se a reprodução de associações desprovidas de conhecimento a respeito da democracia participativa, leigas de seus direitos reconhecidos por lei e de seu poder enquanto agrupamento popular. Desse modo, a falta de habilitação para a construção de associações consolidadas e democraticamente esclarecidas, as expôs a caírem em ciladas, a serem cooptadas em troca de benefícios ou a se desmobilizarem com o passar do tempo, fazendo dessas instâncias, “meras” associações subordinadas ao Estado e a outros agentes (SOUZA, 2005; 2006).

Apesar da população não ter uma base cultural que propicie uma participação sempre autônoma e consciente, a própria condição de pobreza e exploração, ou ainda, de insatisfação, conciliada com a atuação de lideranças conscientes e mobilizadoras, pode gerar, num ambiente insalubre, associações que “dão certo”. Isso, aliado a uma vontade dos cidadãos em galgar conquistas, ocasiona na construção de grupos sociais organizados que não tiveram suas funções nem usurpadas nem arrefecidas e são exemplos de democracia na base local dos municípios brasileiros (SOUZA, 2006).

Discutir sobre associações brasileiras relativamente consolidadas que prezam por ações democráticas e consistentes não é tecer pressupostos utópicos, mas sinalizar a existência de exemplos associativos, que, na contramão de muitos casos de “meras” associações, ousaram percorrer caminhos impregnados de uma legítima democracia.

O despertar de uma cidadania, a busca pelo associativismo, a luta pela participação de cidadãos, sobretudo da classe trabalhadora, nas ações de um Estado que quase sempre lhe designou as mazelas de uma vida de exploração, pode soar estranhamente contraditório, todavia, privações e injustiças sociais são, historicamente, motores de impulso da sociedade civil para que essa busque modos de combater um elitismo dominante quase sempre presente nos governos.

Ao contrário do que preveem muitas teorias sociais dos séculos XIX e XX sobre as classes trabalhadoras, integrantes dessas classes se tornaram novos cidadãos, não por meio de lutas trabalhistas mas pelas lutas pela cidade – um processo prevalente, como proponho, em todo sul do planeta (HOLSTON, 2013, p. 22).

Eles desejam que o país vá bem, depois de tantos equívocos, que seu trabalho seja valorizado, que suas realizações sejam reconhecidas e as injustiças, sanadas. Anseiam por uma partilha justa dos imensos recursos do país, desde sempre monopolizados pela habitual elite afrontosa, mimada e impune que sempre pareceu estar inexoravelmente no controle do destino do Brasil (HOLSTON, 2013, p. 25).

O curioso em discutir sobre trabalhadores que buscam se inserir em espaços participativos, tal como em “verdadeiras” associações, é observar que muitos desses, antes leigos no processo de participação, formam-se cidadãos na medida em que se integram a esses espaços. Os ativismos pró-participação, os movimentos populares nacionais, as confederações, etc., funcionam como escolas de cidadania, que formam agentes sociais dispostos a lutarem pela participação. Em outros termos, os verdadeiros ativismos, movimentos sociais e associações diversas, são *territórios dissidentes*, ou seja, centros de formação de atores sócio-políticos questionadores, esses realimentam um movimento mais amplo a favor da justiça social (SOUZA, 2006).

É nas cidades que esses movimentos apresentam-se em maior número e mostram suas expressões mais “vibrantes”. Como nos mecanismos que visam à inserção de atores sociais na gestão e no planejamento urbano, nos quais, além da própria participação é notória a busca pelo direito à cidade, a vida urbana, aos serviços (saúde, educação, comércio, transporte) e melhores condições materiais e imateriais (lazer, cultura, infraestrutura, habitação, etc.), de viver nas cidades.

Por estarem presentes com maior incidência na base da sociedade civil, numa relação direta com os cidadãos, as associações de bairro, são, por vezes, instâncias primárias de participação popular. Essas atuam enquanto ativismo local, contudo, a depender de sua robustez, são de suma importância para a democracia participativa como um todo. Isso se deve, principalmente, ao seu potencial em atuar enquanto escola de conscientização e formação de cidadãos atuantes, além das ações cotidianas de luta pela participação na tomada de decisões públicas.

Passemos, pois, a uma análise mais apurada do papel desempenhado por essas associações, principalmente, no contexto de participação dessas na gestão e no planejamento urbano no plano local.

4.2- O associativismo de bairro e sua potencialidade de participação na gestão e no planejamento urbano do município

O associativismo de bairro teve seu apogeu no Brasil em meados da década de 1980, no período do processo de redemocratização, pelo qual o país respirava uma áurea revolucionária de fim do regime militar para a entrada, do que se esperava ser, a nova democracia.

Nesse período, muitas associações, sobretudo nas grandes cidades, se destacaram por sua veia crítica, seu poder de contestação, a mobilização de seus líderes e de muitos associados. Passado esse contexto, houve um arrefecimento dos ativismos em geral no Brasil, por uma série de fatores, entre eles, cita-se a desmobilização desses no cenário pós Constituição de 1988 (SOUZA, 2006).

As associações de bairro que permaneceram atuantes, mesmo após o ativismo social ter declinado no Brasil, tiveram que aprender a desenvolver suas funções sob três bases (SOUZA, 2006):

- 1- Criatividade em suas estratégias de ação;
- 2- Auto-organização;
- 3- Diálogo institucional com o Estado.

O cenário democrático no Brasil pós Constituição de 1988, se tornou distinto do que foi nos anos anteriores. Em meados da década de 1980 havia a mobilização em torno de um confronto e um objetivo de luta (respectivamente, o fim da ditadura e o estabelecimento de um novo Estado democrático). Entretanto, no período pós 1988, a motivação de alguns movimentos que perduraram foi encontrada na necessidade de continuar agindo para que as bandeiras de lutas ganhassem prática.

Para os municípios que elegeram governos com princípios democráticos participativos, houve um encorajamento das práticas de associativismo comunitário. Entretanto, caso não quisessem ser totalmente atreladas ao Estado, as associações deveriam buscar uma nova estratégia de ação na qual manteriam sua postura contestatária e, portanto, saberiam tirar proveito de uma parceria institucionalizada com o governo local, sem se deixar comandar por esse (SOUZA, 2005; 2006)

Visando o fortalecimento das associações municipais, foram instituídos e/ou revigorados movimentos de integração e unificação das associações de bairro a nível local, como o exemplo da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e, em algumas unidades da federação, isso também foi feito a nível estadual, a

exemplo da FAMEB (Federação das Associações de Moradores do Estado da Bahia, criada em 2007). Desde 1982, diversas associações de moradores, sobretudo, as mais atuantes, estão integradas a CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores) que, esporadicamente, convoca tais associações para fóruns e encontros.

Diante dos novos contextos, pós Constituição e pós Estatuto da Cidade, as associações de moradores tiveram que alterar sua forma de inserção nos espaços de tomadas de decisões públicas, como na gestão e no planejamento urbano. Uma vez que, passaram a existir instituições participativas que funcionam enquanto canais legalizados de participação popular, tanto na gestão como no planejamento, é o caso do Orçamento Participativo e dos Conselhos, Fóruns Temáticos, auditorias e do processo de elaboração dos Planos Diretores.

A atuação das associações de bairro, de modo geral, é um fator que pode condicionar diretamente a forma como se dá a reprodução das relações entre sociedade e governo local, assim como também, pode interferir no próprio cotidiano de integração entre sociedade e meio urbano, com a promoção do direito à cidade.

É nesse âmbito que muitos indivíduos se descobrem enquanto cidadãos aptos a se inserirem na vida pública. A associação então deve buscar dar suporte e conscientizar esses, para que se integrem sabiamente nos canais participativos e na própria associação. Além disso, essa deve procurar se inserir em outros movimentos populares de maior amplitude, visando seu fortalecimento e ampliação de suas ações.

A luta por demandas, se somada a outras práticas participativas, ainda que tenham objetivos basicamente reivindicativos - como é comum às associações de bairro - podem elevar o nível da participação popular. Para tanto, é necessário que haja uma sólida estrutura interna, em cada associação, e a perspectiva de elevar seus princípios de um agrupamento associativo com práticas locais para uma união de cidadãos associados, com ações que partem do local, mas acarretam rebatimentos que fortalecem o movimento popular de modo geral na esfera brasileira.

Um associado deve ser também ativista e colaborador com a mobilização popular em ampla escala. Esse processo pode começar no contexto micro local do bairro e avançar para diversas outras escalas. De formas distintas, seja no OP, ou numa Confederação Nacional de Associações de Moradores, por exemplo.

Para tanto, é necessário que haja o cumprimento de alguns dos pressupostos-chave, por parte dos próprios cidadãos e associações envolvidas. Cita-se: vontade de participar, consciência democrática, reconhecimento do direito participativo, persistência,

autonomia, estratégias de atuação junto ao Estado (dentro ou fora dos canais participativos ofertados), cumplicidade e motivação.

Neste ponto, será adentrada à análise do modo como parte da população de Vitória da Conquista se organiza, via associação de bairro, para buscar se integrar na tomada de decisões públicas do município, tendo como foco de análise a inserção desse associativismo local, na gestão e no planejamento urbano municipal.

4.3: As associações de bairro enquanto instâncias de base para a participação popular em Vitória da Conquista

Como visto no decorrer do Capítulo 3, desde o final da década de 1990 o cenário democrático-participativo do município de Vitória da Conquista, Bahia, começou a sofrer sérias modificações. A entrada de um novo governo local e, conseqüentemente, de novas políticas municipais inclinadas ao diálogo com a população, foram o marco inicial para a construção de uma conjuntura local participativa rica em espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil.

As instituições participativas como o OP e os conselhos de políticas públicas, presentes no município há quase duas décadas, tornaram-se expressões de um cenário local dotado de canais que possibilitam um nível básico de engajamento da sociedade na esfera do poder público local.

Diante desse quadro, para a construção de uma participação popular sólida e democrática, o governo local não pode ser o único a dar as cartas, a ofertar os espaços, ou reger a participação segundo seus princípios, numa participação exercida somente dentro das instituições estabelecidas por esse. Se por um lado, a democracia participativa necessita de um Estado propenso a esse processo, tanto na escala local, como federal, por outro lado, nela devem se inserir cidadãos conscientes, livres e ao mesmo tempo integrados em seus princípios participativos.

Para o caso de Vitória da Conquista, até 1997, os ativismos locais pró-participação popular existentes foram, quase sempre, vinculados à lutas pontuais, como a não expropriação de lotes, ou, à luta pela implantação de infraestrutura em comunidades precárias. Como não havia uma prática participativa robusta e ancorada em diretrizes legais, ativismo local e gestão pública, por vezes, trocavam barganhas e reproduziam relações clientelistas. Nesse mesmo viés, as organizações sociais existentes no

município também estavam desligadas de um suporte que pudesse conscientizá-las e fortalecer sua dinâmica. Essas eram em sua maioria “meros” ativismos locais, sua fragilidade tornou-os efêmeros, sem potencialidade para perpetuar suas ações²⁶.

De 1997 até 2005, apesar da democracia do município ter sofrido mudanças, ainda havia nos cidadãos conquistenses, um estranhamento para com as políticas participativas. A sociedade, historicamente posta à margem das decisões, de início, tomou com certa timidez as rotinas participativas introduzidas pelo novo governo local. A possibilidade de opinar era desconhecida pela maioria. Os ativismos populares existentes, como as associações de bairro, eram pouco significativos em suas ações.

Assim, apesar dos canais participativos instituídos no âmbito do governo local, não havia uma organização popular paralela que respaldasse essa participação.

Considera-se o ano de 2005 como um marco para o ativismo popular de Vitória da Conquista, quando ressurgiram movimentos populares fundamentais para a construção de uma participação com maior eficácia.

A restauração e criação de muitas associações de bairro foi parte desse processo. Entretanto, apesar do cenário local, institucionalmente favorável à participação, não foi por meio do governo municipal que muitas associações se renovaram. A origem desse processo refere-se à própria população e ao trabalho de lideranças comunitárias que resolveram arriscar uma dinamização da estrutura das associações de bairro.

O papel exercido por tais lideranças foi fundamental para que houvesse o fortalecimento do associativismo na cidade. Segundo precursores desse processo de revigoração, no início, em 2005, as associações do loteamento Kadija e do bairro Patagônia foram as primeiras a serem reconstituídas, através do trabalho de mobilização da população feito por alguns membros/líderes da própria comunidade.

O objetivo inicial dos líderes comunitários era mobilizar a população dos bairros supracitados para se inserir no OP, uma vez que, o governo local havia, naquele contexto, sinalizado recursos do OP que seriam direcionados às políticas para a periferia da cidade. Contudo, com uma população local desmobilizada, tais políticas poderiam acabar não se destinando para os bairros em questão. Restava então ao grupo, a missão de despertar a comunidade para, primeiramente, sua organização via associativismo,

²⁶ O breve histórico ora apresentado, respaldou-se em entrevistas concedidas pelo então coordenador do Orçamento Participativo local, Sr. João Alberto Rodrigues (em Fevereiro de 2015), pelo gerente de mobilização popular no município e então presidente do MUDAMVIC, Sr. Idelzito Rocha (entrevistado em Janeiro de 2015) e pelo, na época, Presidente do MUDAMVIC, Sr. Lucas Hipólito (em Fevereiro de 2015). Assim como também, foi consultado o trabalho desenvolvido por Novais (2011).

visando, num segundo momento, inseri-la na plenária setorial do orçamento participativo, o que de fato aconteceu.

Com o êxito do trabalho desenvolvido junto às associações, o mesmo grupo passou a desempenhar papel semelhante em bairros adjacentes. Logo, o feito do “grupo mobilizador” se espalhou para outros bairros, que solicitaram auxílio para alavancar suas associações.

Nesse contexto, tornou-se nítido para o grupo, que havia nas associações comunitárias a falta de formação e consciência de suas lideranças e associados, isso acarretava o enfraquecimento desses ativismos. Muitos desses eram fundados com um único objetivo, quase sempre a conquista de uma demanda específica, como a pavimentação do bairro, por exemplo. Quando o pleito era atendido, a associação não possuía base para continuar suas ações, visto que seu intuito tinha se findado. Quando o pleito não era alcançado, o que era comum, lideranças e associados perdiam o crédito em seu próprio movimento e as atividades eram encerradas.

O papel que o “grupo mobilizador de associações” desempenhou, a princípio na cidade, foi o de esclarecer junto aos associados e, principalmente, a muitos líderes comunitários, que a associação de bairro era uma base de luta cotidiana contínua. Logo, sua eficácia dependia do grau de organização interna de sua diretoria e de seus demais membros, bem como de suas estratégias de atuação.

Dentro de tais estratégias, as associações poderiam se inserir nos canais participativos com maior eficácia, travando um diálogo com o Estado, que por fim, poderia ser um interlocutor, e não o vilão ou o “padrinho”. Sendo a participação um direito a ser conquistado com maior amplitude dentro da escala municipal.

Muitas lideranças que integravam esse grupo faziam parte de canais participativos institucionalizados, como o OP municipal. O intuito maior era ampliar o nível de participação da população, sobretudo, dentro dos canais instituídos, visando torná-la mais consciente e atuante, para conseguir alcançar maiores ganhos. Esse objetivo inicial foi ampliado com o passar do tempo (conforme será apresentado adiante).

Como parte desse processo, no início de 2005 foi fundado o Movimento Unificado de Associação de Moradores de Vitória da Conquista²⁷ (MUDAMVIC). A princípio, nem todas as associações locais participavam do Movimento, mas sim aquelas em que o “grupo de mobilização” atuava. Posteriormente, por solicitação das associações, o MUDAMVIC passou a prestar assistência às demais.

²⁷ A respeito do MUDAMVIC, será tecida uma discussão com maior detalhamento no item 4.5.

O Movimento Unificado foi fundado no dia 06 de fevereiro de 2005, quando foi fundada a proposta do Orçamento Participativo na área de saneamento, de habitação, transporte, emprego, renda e infraestrutura dos bairros. No início, ele (o Movimento) seria para os bairros Patagônia, Kadija e adjacências, esse era o objetivo do Movimento Unificado, atuar somente naquelas áreas, só ali era o objetivo dele. Com o passar do tempo, o Movimento veio fazendo um excelente serviço com aquelas associações e as outras associações, tanto da cidade, quanto da zona rural, tomou conhecimento e veio-se criar um movimento pedindo para que o MUDAMVIC assessorasse eles nas questões de fórum, de receita federal e também dentro do governo²⁸.

Com a fundação do MUDAMVIC, houve uma mudança no quadro do associativismo local. Como será visto no item 4.3, o Movimento foi responsável por auxiliar grande parte do ativismo conquistense, além de dar base para seu funcionamento e para a reprodução de suas ações. Essas, com o passar do tempo, tornaram-se mais organizadas. Além disso, houve um estreitamento de relações entre governo local e associações, com base em diretrizes legais. Com isso, houve em algumas associações o aumento do número de associados, bem como, a elevação do número de conquistas populares que foram tomadas como fôlego para a continuidade do movimento associativo local.

Passados se dez anos do início do processo de revigoramento do associativismo comunitário conquistense, no contexto de meados da década de 2010, esse apresenta um quadro multifacetado, que ora se expressa de modo promissor, ora evidencia entraves em sua estrutura.

Panorama recente do associativismo na cidade de Vitória da Conquista

Desde que foi reestruturado em 2005, o associativismo de bairro de Vitória da Conquista cresceu, principalmente, em termos qualitativos. No contexto do ano de 2015, a população urbana que participa das associações, em geral, é de 2 000 cidadãos²⁹.

Nessa vertente, de modo geral, foi possível observar que houve avanços significativos no que diz respeito à consciência de direitos democráticos participativos, a interligação com movimentos sociais de maior amplitude, a disseminação do trabalho desempenhado pelas associações, o aprimoramento das estratégias participativas junto

²⁸ Entrevista concedida pelo ex-presidente do MUDAMVIC, Lucas Hipólito, presidente da FIAM (Federação Intermunicipal das Associações de Moradores do Sudoeste Baiano) gestão (2015-2017), em fevereiro de 2015.

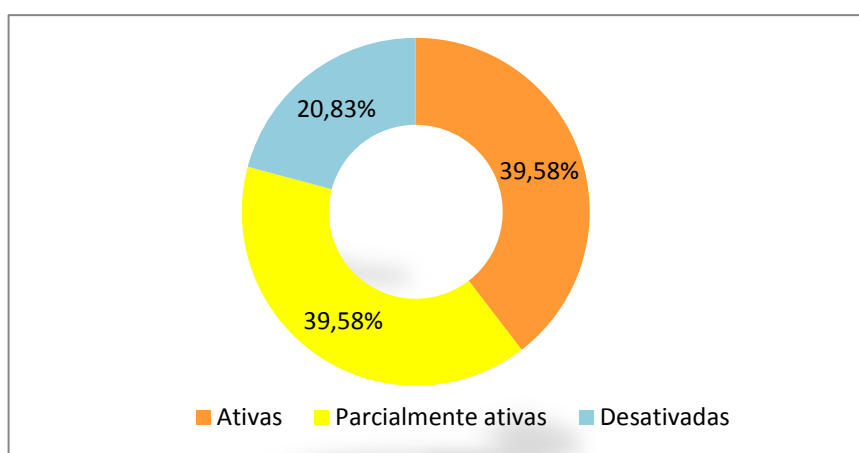
²⁹ Dados elaborados com base na média de integrantes das 38 associações ativas e parcialmente ativas da cidade. Fonte: MUDAMVIC, 2016.

ao governo local e o avanço no nível de organização da estrutura interna das associações,

Até janeiro de 2016, somavam-se na cidade cerca de 48 associações registradas, dessas (figura 10), 39,5% encontram-se plenamente ativas, com troca de gestão regular, participação em reuniões conjuntas com o MUDAMVIC, reuniões mensais com a comunidade e situação jurídica regularizada.

Outras 39,5% estão parcialmente ativas, sendo que, muitas dessas possuem diretoria com mandatos expirados, não participam assiduamente das reuniões com o Movimento, e/ou não possuem uma agenda de reuniões fixa com a comunidade. As 20,8% desativadas, em sua maioria, foram desmobilizadas com o passar dos anos, por motivos diversos, como: a baixa adesão dos moradores, o fraco empenho das lideranças e a entrada de interesses políticos que acabaram por fragmentar a estrutura interna da associação, acarretando em seu declínio, dentre outros fatores (ver anexo II)³⁰.

10- Figura: Situação das associações de moradores de Vitória da Conquista, BA – 2016



Fonte: MUDAMVIC, Janeiro de 2016.

Conforme pode ser observado na figura 11, as associações de moradores existentes na cidade localizam-se por toda a extensão do espaço urbano. Os bairros localizados nas franjas, sobretudo da ala oeste, sendo, predominantemente, pobres³¹,

³⁰ Para a análise detalhada da situação de cada associação de bairro registrada na zona urbana do município, consultar o anexo II.

³¹ Entende-se no presente contexto, que periferias pobres são espaços urbanos carentes de condições básicas para a reprodução da vida no urbano de modo digno e com um nível estrutural básico de serviços e infraestrutura. Não por acaso, as periferias pobres refletem a condição de vida da classe trabalhadora, dentro da lógica capitalista que rege cada país. Assim como afirma Lefebvre (1991, p. 17) “Em redor da cidade instala-se uma periferia desurbanizada e no entanto,

são os que mais apresentam registros de associações, grande parte delas estão plenamente e/ou relativamente ativas. Tal fato confirma o que já foi dito acerca do perfil dos participantes de ativismos e movimentos sociais, de um modo geral, no Brasil. A população pobre, ainda que, quase sempre, por intuítos reivindicativos, é a que mais busca criar mecanismos de participação (SOUZA, 2006; HOLSTON, 2013).

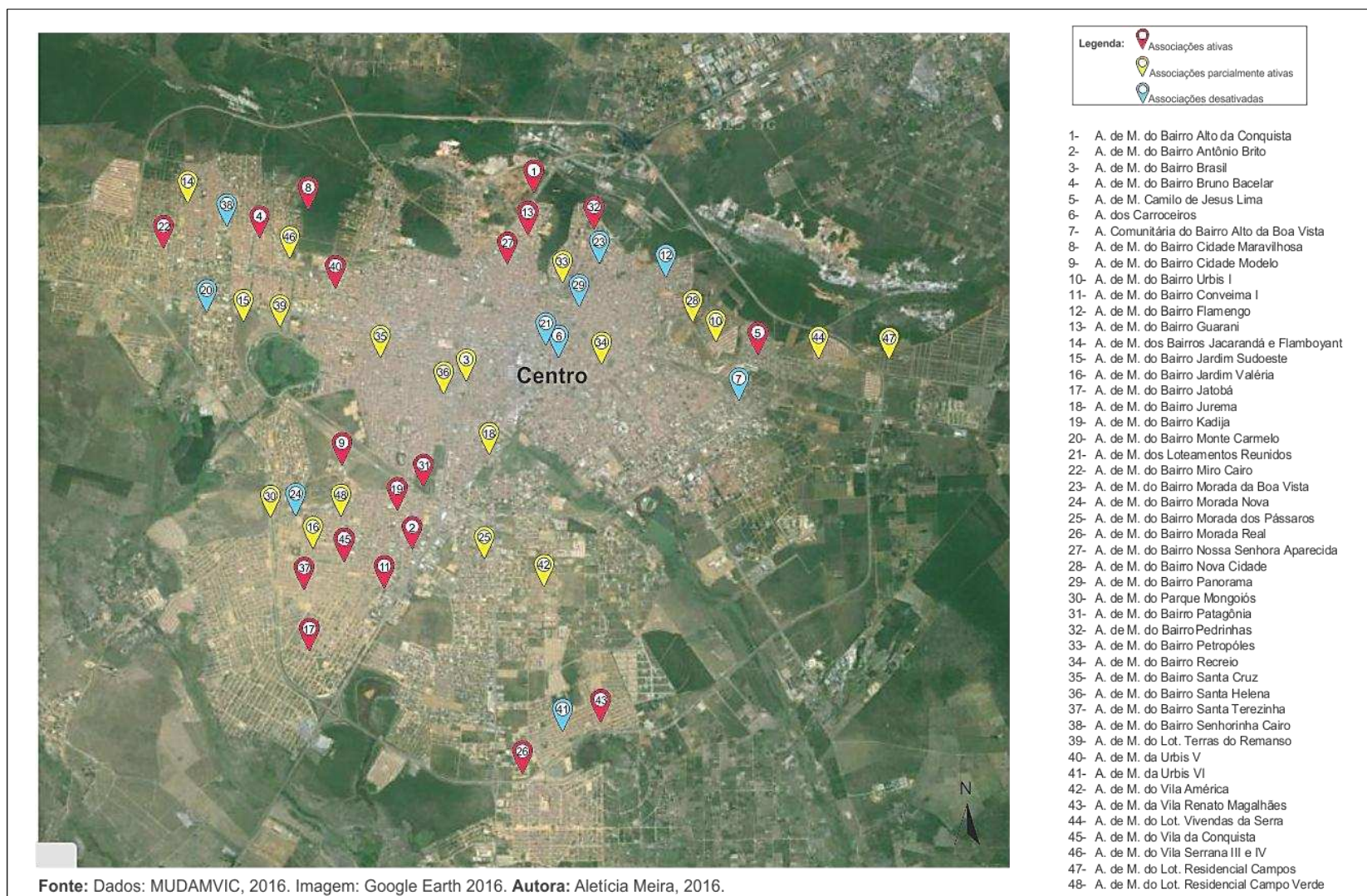
Na porção sudoeste da cidade pode ser observada uma concentração de associações atuantes. Nessa região estão localizados associações dos bairros: Patagônia, Kadija e loteamentos adjacentes, precursores no processo de renovação das associações de bairro na cidade. No mesmo setor, a investigação aponta para uma concentração de lideranças e de ex-líderes comunitários que contribuíram para promover a continuidade dos trabalhos associativos dessa região, desde 2005.

Verifica-se também quão diversa é a situação do movimento associativo na cidade, no qual, determinados setores possuem um nível de ativismo mais expressivo que outros. Observa-se uma notável distinção entre a situação das associações localizadas nas periferias de *status* enobrecidas (zona Leste) e as periferias onde se concentram a população pobre (zona Oeste) (MEIRA, 2013).

Ambas as zonas possuem associações, todavia, o grau de engajamento dessas diferem consideravelmente. Segundo o que foi constatado na pesquisa, em Vitória da Conquista a escassez de ativismo comunitário em periferias de *status* enobrecidas não significa a desmobilização da elite, e sim, a adoção de uma estratégia distinta de atuação. Tal estratégia pode, por vezes, pouco valorizar o ativismo de bairro ao concentrar-se em instâncias de participação que podem proporcionar ganhos maiores para seus intuítos, como é o caso dos Conselhos municipais.

dependente da cidade. Com efeito, os “suburbanos”, os dos “pavilhões” residenciais não deixam de ser urbanos mesmo que percam a consciência disso.”

11-Figura: Localização das associações de moradores de Vitória da Conquista, BA – 2016



Contudo, as associações da cidade não diferem entre si somente de acordo com o perfil socioeconômico da população local. No que diz respeito ao seu perfil interno, as associações de Vitória da Conquista que estão ativas e/ou parcialmente ativas variam em sua estrutura, princípios, forma de agregar a comunidade, grau de compreensão e engajamento no processo democrático-participativo, dentre outras diferenças.

...

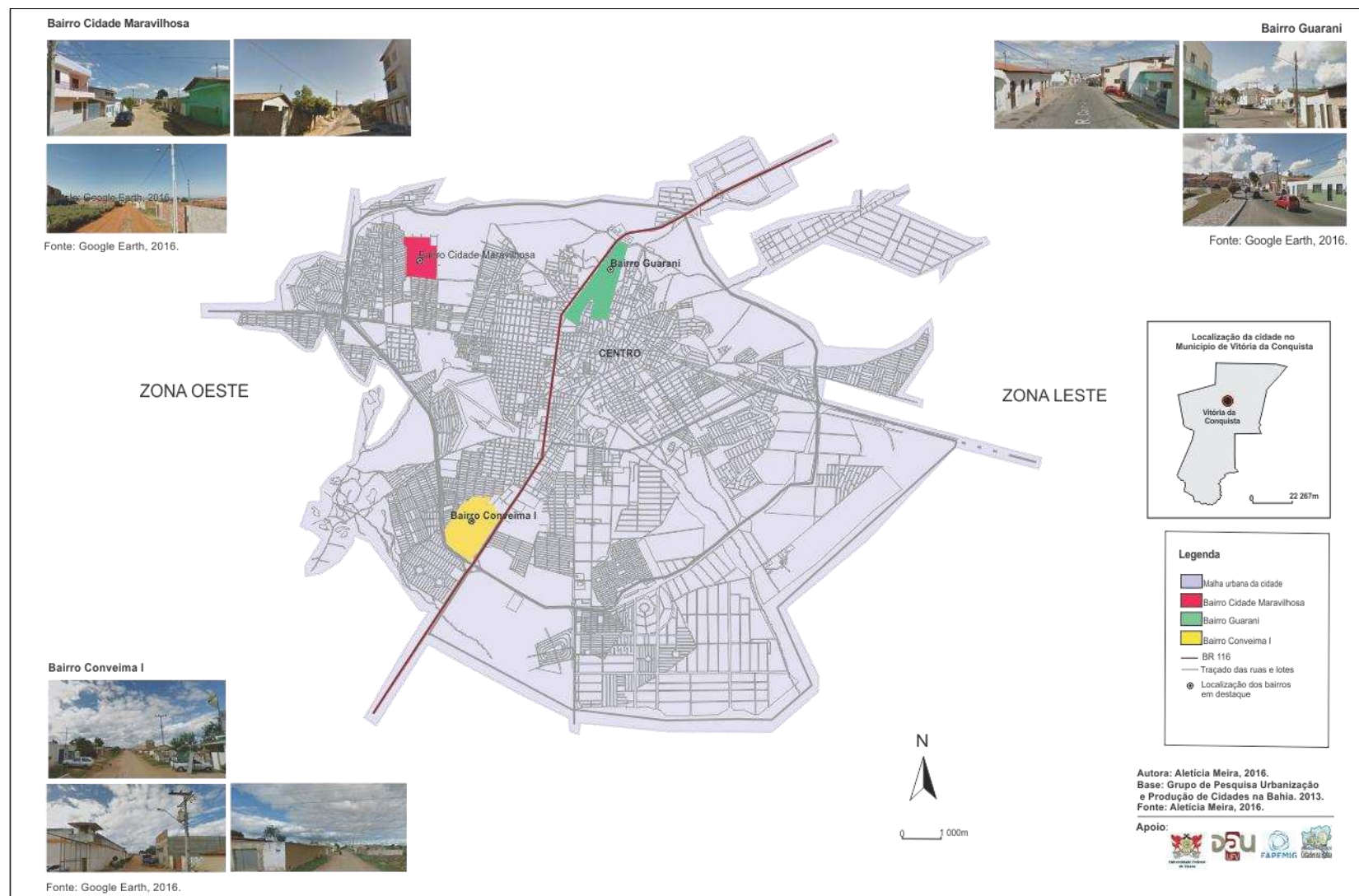
Com o objetivo de apresentar um panorama sobre a atuação das associações de moradores, selecionou-se três associações de bairro, integradas ao MUDAMVIC para estudo. Dessa forma, com base no acompanhamento das atividades desenvolvidas por essas e, nas análises tecidas junto às reuniões entre diretorias das demais associações existentes na cidade, foi possível montar o quadro do associativismo comunitário urbano de Vitória da Conquista.

As três associações de bairro escolhidas para análise, localizam-se em três zonas distintas da cidade (figura 12) e agregam populações com perfis distintos. Nessas associações, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com associados e com o(a) presidente(a), bem como, observou-se também o andamento das atividades desenvolvidas por essas associações em suas reuniões com a comunidade.

Por meio das informações e dados obtidos através dessa experiência, foi possível verificar a lógica de ação/atuação das associações e o papel do associativismo comunitário na cidade, sobretudo, sob a óptica dos associados e das lideranças. Foram observados também, seus mecanismos de ação/atuação, visando se inserir no planejamento e na gestão urbanos do município³².

³² Os históricos dos bairros e suas respectivas associações, que serão brevemente traçados nos itens: 4.3.1; 4.3.2 e 4.3.3, foram elaborados de acordo com o relato dos moradores entrevistados, bem como, com base em trabalho desenvolvido pela autora anteriormente (MEIRA, 2013).

12- Figura: Localização dos bairros Cidade Maravilhosa, Conveima I e Guarani na cidade de Vitória da Conquista, 2016



4.3.1 - Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa

Localizada na porção Noroeste da cidade (figura 12), a Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa foi fundada com a criação do bairro, em 1981. Logo após o período de suas ações iniciais ela se desativou por várias décadas, retomando suas atividades em 2011. Logo após sua reativação, a associação contou com alto grau de adesão dos moradores do bairro, que passaram a frequentar assiduamente as reuniões realizadas mensalmente (figuras 13 e 14). De acordo com as atas dos encontros, as primeiras reuniões chegaram a contar com mais de 100 participantes. Com o passar dos anos, esse número decresceu para cerca de 80 a 60 associados. Todavia, no presente contexto (2015), a associação pode ser considerada plenamente ativa.



14- Figura: Reunião da Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa. Fonte: Acervo pessoal da pesquisa. Fevereiro de 2015.

13- Figura: Reunião da Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa. Fonte: Acervo pessoal da pesquisa. Fevereiro de 2015.

Dentre os fatores que contribuíram para integração da comunidade local na associação cita-se, principalmente, a existência de lideranças carismáticas, conhecidas no bairro por seu empenho e disposição em lutar pelas reivindicações dos moradores. Isso, desde o início, influenciou na credibilidade dos membros para com a associação. Num segundo momento, as latentes necessidades estruturais do bairro fez com que seus moradores se voltassem ao ativismo local como uma das únicas alternativas para encontrar soluções, ou tentar reverter o estado de precarização em que estavam inseridos. Por fim, a conquista de vitórias em pleitos iniciais fortaleceu os ânimos para que a luta reivindicativa tivesse continuidade.

A motivação dos associados foi atrelada, principalmente, a uma organização interna eficiente por parte da diretoria, que soube trabalhar dentro dos parâmetros

jurídicos, validando todas as ações que eram tomadas pelo grupo (com o auxílio do MUDAMVIC). O registro no CNPJ e das atas das reuniões são exemplos de ações desenvolvidas pela diretoria

[...] Acho que todo o bairro tem que ter uma associação, por que quando você vai cobrar alguma coisa, qualquer órgão falando, aí já logo pergunta - "lá não tem associação?" Aí você não tem nenhuma força pra adquirir algo pro seu bairro, aí é onde faz com que você se sente motivado em ser associado, como eu sou. [...] Algumas coisas, que a gente reivindica pra ele (o presidente) e ele vai lá e corre atrás daquele órgão aí ele consegue e aí é o que vai motivando você a participar... Porque, não existe associação sem participação, por que se ele viesse aqui sozinho ia fazer o quê? Aí o pessoal vem e cobra, e junto com ele né, você vê efeito, como a gente vê muito efeito aqui. (Morador associado 1, do bairro Cidade Maravilhosa).

A reivindicação por demandas é o ponto de partida das ações da associação. A estratégia adotada pela associação é feita basicamente sob duas vertentes: a elaboração de ofícios, que são entregues às secretarias municipais responsáveis, ou via MUDAMVIC, que também encaminha para as secretarias. Ou ainda, quando a reivindicação é de caráter emergencial é marcada reunião entre dirigentes e associados com representantes do poder público.

Contudo, caso a demanda requeira uma obra de maior amplitude, o que exigiria mais recursos e um planejamento maior para sua execução, além de pressionar continuamente o governo para a instauração do pleito, a associação passa a atuar juntamente com os delegados do OP, para que tais demandas sejam futuramente efetivadas.

[...] Nós, nas nossas reuniões geram demandas. Quando é gerada uma demanda, seja ela qual for, de iluminação pública, seja de serviço público, de limpeza, que é da secretaria de serviço público, a gente encaminha as demandas, quando é chegado pra gente aqui nas reuniões, a gente encaminha para o setor responsável.

[...]

Eu acho assim que se eu levar no diálogo eu tenho condições de conseguir melhor do que a ferro e fogo, como dizem por aí, do que criticar. [...] Se eu não fazer uma parceria com o prefeito e ficar falando mal dele quem é o outro que vai tá com a máquina na mão pra resolver os problemas daqui? Quem tá com a máquina é o prefeito, se eu não ter uma amizade com ele, uma bom relacionamento pra ele me ajudar aqui dentro, quem é que vai? Quem tá com a máquina é ele, quem não tá com a máquina vai fazer o quê?

[...]

Eu sempre marco reunião com prefeito e às vezes eu levo gente daqui. Na última reunião nossa no dia 17 de junho de 2014, tinha 15 pessoas aqui do bairro lá no gabinete do prefeito discutindo problemas, vários

problemas, daqui do Cidade Maravilhosa (Presidente da Associação de Moradores do Bairro Cidade Maravilhosa).

Com base nos depoimentos do presidente e dos associados, verificou-se que além da associação ter suas ações centradas nas reivindicações dos associados e a busca por solucionar tais reivindicações, há uma parceria entre a associação e o poder público local. Isso gera possibilidades diversas, no sentido de que, se há um diálogo direto, há sinais de integração entre o governo e a comunidade local. Contudo, no momento em que a associação toma isso como um pré-requisito para que seus objetivos/metast sejam cumpridos, essa integração pode se configurar como uma relação de dependência e clientelismo com o poder público, o que sem dúvida é perigoso para sua própria autonomia.

Deve-se esclarecer que o diálogo entre sociedade e governo faz parte da própria participação e ele deve ser encorajado. Entretanto, as associações devem ter cautela e consciência democrático-participativa, para que não sejam cooptadas por favores adquiridos junto ao prefeito, pelas obras que buscam conquistar ou pela solução de suas demandas (SOUZA, 2006).

No que diz respeito a um pensamento participativo de maior amplitude e caráter autônomo, desvinculado de uma prática de ganhos e trocas, a associação mostrou-se pouco imbuída desse. O caminho da participação é permeado de princípios democráticos que necessitam ser respeitados. Ou seja, não basta ser uma associação pró ativa, atuante, com um grande número de associados, se essa não for dotada de uma consciência democrática autônoma e “verdadeiramente” participativa (SOUZA, 2006). Nesse caso, todo o ativismo e mobilização da comunidade local, corre o risco de ser cooptado como uma instância pertencente ao governo local, perdendo sua autonomia enquanto ativismo social.

4.3.2- Associação de Moradores do Bairro Guarani

O bairro Guarani, localizado na zona Nordeste da cidade (figura 12), é um dos mais tradicionais bairros conquistenses. Fundado há quase dois séculos, possui população, sobretudo, de classe média baixa.

O associativismo no bairro teve início em 1975, com a fundação da sua primeira associação comunitária. Essa possuía um caráter, predominantemente, social e integrativo, com a promoção de torneios esportivos, mutirões, dentre outros. Após anos

de atividades no bairro essa associação foi desativada, sendo que sua reativação foi feita somente em 2010, quando o novo movimento de associação comunitária do bairro se legalizou juridicamente, elegeu sua diretoria e retomou seus trabalhos.

No período em que a associação de moradores esteve desativada, o conselho de saúde do bairro estabeleceu suas atividades e consolidou sua credibilidade ganhando força no contexto local. Assim, no âmbito de seu retorno, a associação de moradores resolveu integrar suas reuniões junto à comunidade com as reuniões do conselho de saúde, de modo que, as duas diretorias trabalhassem numa interlocução e as reuniões com a comunidade fossem realizadas em um mesmo dia.

Nas reuniões do conselho (conselho de saúde do bairro+associação de moradores) são discutidos tudo aquilo que a população fala, às vezes a gente discute uma praça que tá abandonada, um esgoto jorrando a céu aberto, o que a população fala então ali é discutido. (Morador 1, membro da Associação de Moradores do Bairro Guarani).

A parceria entre o conselho de saúde e a associação de moradores, mostrou-se como uma estratégia para o engajamento da comunidade local nessas duas instâncias participativas. O conselho local de saúde, pelo eficaz desempenho de suas atividades já se tornou tradicional no bairro, de modo que, a comunidade local habituou-se a frequentar suas reuniões e participar das discussões tecidas nesse contexto. Com o ressurgimento da associação comunitária, os moradores que frequentavam as reuniões do conselho, tornaram-se associados, além disso, a convivência junto ao conselho, os imbuíu de alguma experiência participativa, de modo a desenvolver nesses uma percepção básica sobre do processo de participação (figuras 15 e 16).



15- Figura: reunião do conselho de saúde e associação de moradores do bairro Guarani. fevereiro de 2015.

16- Figura: Reunião do conselho de saúde e associação de moradores do bairro Guarani. fevereiro de 2015. . Fonte: acervo de pesquisa, 2015.

Nas reuniões da associação do bairro observou-se que parte da comunidade local possui uma inclinação maior às atividades do conselho de saúde, que na associação de moradores. Isso se deve, em parte, às ações do conselho, que se mostraram repletas de “novidades” referentes à benefícios imediatos que agiam no lócus de problemas enfrentados pela comunidade, por exemplo: a ampliação de vagas para consulta numa determinada especialidade, a chegada de mais enfermeiros para a unidade de saúde do bairro, a disponibilização de uma oferta maior de determinado medicamento, dentre outros. Os efeitos das atividades da associação de moradores, por sua vez, demonstraram-se, de longo prazo, num processo permeado de maiores obstáculos e burocracias do que as atividades do conselho. Isso implicou no despertar do interesse maior da população pelo conselho, que pela associação, pois, para a comunidade, os ganhos, ainda que pontuais, chamaram a atenção em maior proporção que ações com conquistas de longo prazo.

Paralelamente a isso, a diretoria da associação do bairro Guarani também está engajada em outras esferas do processo participativo. Verificou-se um amplo conhecimento das lideranças acerca do pensamento democrático participativo, assim como, a preocupação da diretoria em se articular com outros movimentos sociais existentes no município e no estado.

O presidente da associação é também secretário da FIAM (Federação Intermunicipal das Associações de Moradores do Sudoeste) e delegado do OP. O discurso da diretoria expressa um comprometimento maior com a participação em si, do que, somente, com ganhos reivindicativos imediatos para o bairro. Tornou-se claro o interesse dos dirigentes em integrar a associação junto a entidades maiores de participação (como o MUDAMVIC, a FIAM, a FAMEB e a CONAM). Observou-se também, a luta pela aquisição de equipamentos que pudessem valorizar a dinâmica integrativa do bairro, como exemplo, a aprovação, via OP, do centro comunitário, local destinado a programas sociais e a própria sede da Associação de Moradores.

O principal objetivo hoje nosso é trabalhar com a comunidade, junto com o Conselho de Saúde local, junto com o Movimento Unificado, junto com o Conselho de Educação, com o Conselho de Saúde Municipal da Fundação Esaú Matos, com o Orçamento Participativo. E também tá convidando o conselho de Saúde local (do bairro) pra participar, porque a associação trabalha em parceria com o conselho de Saúde local do bairro.

[...]

Então hoje, as associações hoje elas tão muito mudadas, elas estão assim muito interligadas ao governo, a gestão do governo.

[...]

A associação de moradores do Guarani teve um avanço muito grande ela avançou bem, ela teve uma participação muito boa na FAMEB (Encontro da FAMEB) em Salvador, onde foi vários temas de discussões. Daí saímos representantes pra João Pessoa, na Paraíba (Encontro da CONAM), aonde a presidente Dilma colocou em nossas mãos, a responsabilidade de aprovação das políticas sociais. (Presidente da Associação de Moradores do Bairro Guarani (mandato 2013-2015)).

Por meio da fala do presidente, constata-se uma preocupação da diretoria local em dinamizar as atividades da associação por meio de uma integração com os demais canais participativos, tanto na escala municipal, quanto estadual e nacional. Além disso, há uma consciência das lideranças locais, dessa inserção múltipla enquanto estratégia de atuação.

A integração proposta pela associação não se dá unicamente de modo verticalizado, mas também horizontalizado, uma vez que, por mais que a população local não tenha mostrado uma mobilização correspondente à atuação da diretoria, há um canal ativo de diálogo e repasse de informações entre comunidade e lideranças. Nesse contexto, a associação utiliza-se de veículos de informação, como as rádios da cidade e internet (através do Blog da ACBG - Associação Comunitária do Bairro Guarani), para informar, prestar contas e dialogar com a comunidade local, além das próprias reuniões mensais.

Uma explicação para uma diretoria efetivamente atuante e consciente está no processo de formação dos seus membros. Por serem veteranos nas instâncias participativas, há muito se inserem, também, no circuito do ativismo social. Nesse ponto, observa-se, que, tal como afirma Rousseau (1798, apud PATEMAN, 1992) quanto mais o indivíduo participa, mais ele se torna apto a participar. Para o caso das lideranças comunitárias do Guarani, o Orçamento Participativo atuou como escola de formação desses atores sociais que, enquanto lideranças, trabalham para a inserção de cidadãos nos cenários de tomada de decisões públicas.

Hoje a maioria dos delegados do Orçamento Participativo, a maioria são todos presidentes de associação de bairro, eu mesmo sou presidente da associação e sou delegado do orçamento participativo [...] e assim por diante, todos os bairros, ou os mais engajados, o presidente ou o vice presidente é também um delegado do OP. Então o que acontece, hoje o orçamento participativo ele tá muito conveniado com a associação de moradores, é dali que eles fazem as plenárias nos bairros e aí leva os benefícios lá pro orçamento votar (no Congresso do OP a cada dois anos). (Presidente da Associação de Moradores do Bairro Guarani (mandato 2013-2015)).

A mobilização da diretoria para com o processo participativo, não está alicerçada nas ações de um único sujeito ativo. Como prova, destaca-se a realização de eleições, a cada três anos, para a troca da diretoria da associação, conforme está determinado no Estatuto interno do MUDAMVIC. Nesses termos, observa-se a existência de um conjunto de pessoas com “conhecimento de causa” que buscam dinamizar a associação, esses trabalham junto ao governo, mas, ao mesmo tempo, atuam de forma autônoma, com uma agenda de ações que muito supera uma troca de barganhas.

O maior despertar dos moradores para sua inserção na dinâmica da participação popular via associativismo comunitário, ainda é algo a ser atingido pela associação do bairro. Todavia, observa-se, que, caso essa permaneça neste caminho de atuação, a consciência e o ativismo do grupo que lidera poderá ser disseminado aos demais membros da comunidade.

4.3.3-Associação de Moradores do Bairro Conveima I

O bairro Conveima I, localizado na zona sudoeste da cidade (figura 12), foi criado em meados da década de 1970. O bairro surgiu com a abertura de um conjunto de lotes postos à venda sem infraestrutura mínima. Como o preço das terras era baixo, o bairro foi paulatinamente ocupado por famílias pobres, que migraram de outros bairros ou da zona rural, e viram no Conveima I a oportunidade de construir sua casa própria (MEIRA, 2013).

A associação de moradores do bairro foi fundada em meados da década de 1980, e, assim como ocorreu nos demais casos estudados, foi posteriormente desativada por vários anos, sendo que seu ressurgimento ocorreu em 2011.

Segundo moradores, em quase quatro décadas de existência, o bairro esteve em estado de “abandono” por parte do poder público local. Isso implicou na reprodução de uma precarização estrutural, sendo que, somente escassas melhorias foram feitas no decorrer desse período.

A vasta dimensão e a pobreza (material e imaterial) do bairro acarretaram por muito tempo, segundo as falas de moradores, num desinteresse do poder público em instalar políticas básicas, que poderiam atenuar esse quadro, tais como: rede de esgotamento sanitário, pavimentação e iluminação pública. Qualquer que fosse a obra feita no bairro, demandava um alto custo, por isso, somente alguns pontuais equipamentos (como posto de saúde) foram instalados durante todo esse tempo.

Quando a associação de moradores foi reativada em 2011, as reivindicações e os problemas enfrentados eram os pontos de luta que uniam os moradores. Lutava-se por condições urbanas mínimas como escola para, ao menos, os anos iniciais do ensino fundamental e, esgotamento sanitário.

Com um amplo leque de reivindicações a serem conquistadas, a associação soube se valer de instrumentos legais disponíveis no município, para buscar a solução de suas demandas. Nessa perspectiva, ela passou a participar do OP, dos conselhos e do encaminhamento de ofícios às secretarias municipais, enquanto estratégias para buscar a aprovação de obras que eram consideradas prioridades emergenciais para o bairro segundo a população local.

Essa associação ela foi fundada já há uns vinte e poucos anos, aí passou um período sem funcionar, aí há quatro anos agora a gente voltou a funcionar.

[...]

Os objetivos nossos da associação é trazer benefícios para a população, na questão que, devido a esse tempo (desde a criação do bairro), a gente não teve assim um olhar, uma empatia da parte do governo. O povo também não cobrava, aí o bairro ficou abandonado. Então, quando voltou à ativa a associação, a gente passou a buscar assim quais eram os problemas identificados (Presidenta da Associação de Moradores do Bairro Conveima I (mandato 2013-2015)).

Com a população organizada, os pleitos iniciais (a escola e o esgotamento sanitário) foram, paulatinamente, conquistados. Isso despertou a diretoria para continuar se engajando via instituições participativas, em ações com a parceria do MUDAMVIC e reuniões com o poder público. Com o sucesso em seus objetivos iniciais, as lideranças da associação do Conveima I buscaram aprimorar suas estratégias de atuação para se inserir de modo cada vez mais pleno, para a efetivação de seus intuitos. Além disso, visando os interesses do bairro, a associação passou a dialogar com empresas públicas prestadoras dos serviços que o Conveima I era carente, como o caso da EMBASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento).

É com isso aí (o saneamento básico) é que a gente foi feliz. Na época que houve a plenária do orçamento, a nossa proposta (para a pavimentação asfáltica do bairro) foi votada, foi aceita, justamente por que já tinha o esgoto sanitário. Porque também já tem aí a lei que não pode asfaltar sem o esgoto e aí isso foi uma vantagem pra nós. Aí a nossa luta hoje é para que aconteça esse asfalto. Se você perguntar do menor ao maior ele vai te dizer que é o asfalto. “- O quê que você quer agora? - É o asfalto”.

[...]

Porque muitas vezes a gente marca com o secretário, e no caso de infraestrutura mesmo, sempre quando a gente marca a gente é atendido. Eu levo um bocado de gente pra lá pra sala do secretário de infraestrutura e lá a gente conversa, o povo discute, o povo briga né, na hora da indignação... Na sala do prefeito mesmo a gente já foi várias vezes, uma conversa franca mesmo. (Presidenta da Associação de Moradores do Bairro Conveima I (mandato 2013-2015)).

Apesar das bandeiras de luta serem reivindicativas, verifica-se que é por meio delas, que a associação consegue se inserir nas instâncias de tomadas de decisões do meio urbano. Tanto a gestão, quanto o planejamento municipal são afetados por sua participação, de modo que, isso ocasiona rebatimentos materiais e imateriais, capazes de ofertar uma condição de vida com maior justiça social aos moradores do bairro. Conforme observa-se na fala da moradora associada 1, da associação de moradores do bairro Conveima I:

[...] Posto de saúde, escola pro nosso bairro, teve também a água da minha rua que estava com muita dificuldade pra vir a água, aí com as reuniões na EMBASA, a gente fez um abaixo assinado aí conseguiu levar a água até nós, tinha uns terreiros lá que era difícil de chegar água, aí foi [...]. A escola, porque o nosso bairro não tinha uma escola e as crianças precisava se deslocar de um bairro pra outro pra poder estudar, aí a escola lá foi uma das coisas melhores.

A luta da associação de moradores por reivindicações e ganhos pontuais, a mobilização visando à solução de necessidades imediatas do cotidiano, por mais que seja algo restrito ao contexto do bairro, com uma esfera de atuação de pouca amplitude, não é um processo destituído de relevantes implicações. No contexto do bairro Conveima I, observa-se que, apesar de estarem voltadas ao âmbito local, os objetivos reivindicativos da associação de moradores estão fundamentados em ações coletivas que lutam por interesses comuns. Esses interesses são capazes de beneficiar, expressivamente, não só os moradores que participam da associação, como a comunidade de um modo geral.

Tais ações se estabelecem sobre bases democráticas, envolvendo via associativismo, parte da comunidade local no luta coletiva por melhores condições de vida. Apesar de certo *imediatismo* em seus objetivos de luta, a consciência da importância da participação e do associativismo, não somente para o bairro, mas também para o município, é percebida nas ações e na fala de alguns dos membros da associação do bairro Conveima I. “[...] Eu acho que a associação ela é a base do governo, é por que

é ela que tá ali conhece os problemas e cobra né” (Presidenta da associação de moradores do bairro (mandato 2013-2015)).

Essa consciência não é parte integrante de todos os associados do bairro, e tampouco, de todas as associações de moradores da cidade. Mesmo diante das conquistas, a falta de uma cultura participativa de maior consistência acarreta em perdas para a associação.

Nesse ponto, verificou-se um esvaziamento das reuniões quando a pauta da discussão não contemplava os objetivos da maioria, sendo que, parte da população associada participa esporadicamente. Desse modo, não se observa, para alguns membros da associação, o comprometimento e reconhecimento da relevância da participação em si, conforme verifica-se em outros associados, esses últimos são uma contrastante minoria engajada, consciente e imbuída do caráter associativo.

É que a nossa dificuldade hoje é justamente a participação da população. Tem mais de 4 mil moradores na área, só que quem participa é um número bem pequeno de afiliados. Nós temos assim filiados 100 pessoas na associação. Aí, você tem as reuniões vem 40, 50, 20, a depender... Depende do dia, se tem algo novo a apresentar das demandas... Fica assim nessa oscilação.

[...]

Quando a associação consegue mais ganhos, consequentemente, o povo vem mais... Não deveria ser assim né, mais infelizmente é aquela coisa de ver pra crer. (Presidenta da Associação de Moradores do Bairro Conveima I (mandato 2013-2015)).

Nesses termos, ergue-se uma questão que permeia a democracia participativa: como instaurá-la, efetivamente, numa sociedade que não possui uma cultura participativa? Apesar de alguns exemplos de lideranças que conseguem mobilizar cidadãos para que esses possam se inserir nos movimentos pró participação, sejam eles institucionalizados ou não, como poderiam fazê-lo com toda a população? Seria essa uma missão somente de ativismos e movimentos sociais, em suas diversas escalas, conscientizarem toda a sociedade?

A resposta remete à questão da educação participativa de base, como ferramenta de longo prazo capaz de instituir o alicerce para a construção de uma participação sólida. Enquanto essa realidade não circunda o presente contexto, resta analisar a luta de uma minoria, e o modo como essa, imperfeitamente, busca participar dentro das condições possíveis.

No que diz respeito a associação de moradores do Conveima I, para o alargamento do seu campo de atuação e a dinamização de suas ações, suas bandeiras de luta, uma vez sendo principalmente reivindicativas, devem ser ampliadas, com ganhos

que ultrapassem conquistas pontuais. Tais ganhos fazem referência a consolidação do movimento no bairro e a elevação de sua escala de atuação para diversas outras instâncias dentro e fora no nível municipal. Todavia, para isso, a população local deve se engajar, para assim se conscientizar, através das próprias experiências adquiridas no decorrer do processo participativo.

4.4- Os cidadãos conquistenses constroem a participação?

De acordo com as análises desenvolvidas junto às três associações de moradores, foi possível constatar que o movimento associativo em Vitória da Conquista é um processo em desenvolvimento com virtudes e falhas reflexos das especificidades próprias do contexto local.

As políticas nacionais pró participação dos últimos anos contribuíram para a produção de uma lógica governativa com participação popular em Vitória da Conquista. Essa lógica abriu espaços institucionalizados de participação e despertou práticas de democracia, até então, inovadoras no município, como as plenárias do OP e as reuniões de conselhos de políticas públicas municipais.

Todas essas instâncias participativas, posteriormente, encorajaram a revitalização de um ativismo local constituído por moradores de bairros periféricos da cidade, sendo que, tais ações foram disseminadas, num segundo momento, para diversas organizações populares em todo território municipal. Assim, esse novo ativismo local apresentou-se, sobretudo, sob a forma de associações de moradores, sendo que muitas dessas já existiam num período anterior a 2005, todavia, foram reativadas por esse novo movimento associativo que surgiu no município.

Após anos de atividades, é observável, no panorama do associativismo urbano conquistense, que cada associação possui um modo de exercer suas funções, de acordo com o contexto e o perfil sócio espacial do bairro em que está inserida. No decorrer de uma nova trajetória, que se iniciou no contexto pós 2005, muitas associações de bairro foram dinamizadas, houve também a multiplicação da prática associativa na cidade de um modo geral, juntamente com o crescimento e o fortalecimento de algumas dessas organizações. Contudo, apesar de suas conquistas e, relativa evolução, o movimento associativo na cidade ainda carece de avanços.

Como exemplo disso, observa-se que enquanto o grupo dirigente das associações de moradores dos bairros Guarani e Conveima I possuem esclarecimento sobre a relevância do processo participativo, parte dos associados ainda estão inseridos em velhos moldes, pelos quais não verificam a importância do processo participativo.

Para muitos associados, o dever da associação de moradores se restringe em lutar pela solução dos problemas de infraestrutura e serviços que se encontram no bairro. Desconhece-se o papel democrático da associação como base de luta popular pelo controle social e para participar das tomadas de decisões públicas. Bem por isso, a associação torna-se um instrumento em prol da luta por benefícios para o bairro.

Esse quadro expressa a realidade social, econômica e cultural, da população que compõe o associativismo na cidade. Se das 38 associações de bairro ativas e parcialmente ativas, de Vitória da Conquista, a maioria está localizada em bairros de condição socioeconômica e estrutural pobre e precarizada, é possível esperar que os cidadãos envolvidos nesse processo tenham como objetivo principal o atendimento de suas necessidades básicas e a busca por melhores condições de vida.

Nesse contexto, a busca pela resolução das demandas estará presente, quase sempre, em todas as reuniões. Entretanto, há vários caminhos de fazê-la, essa pode ser levada com clientelismo e troca de favores, ou pode dar-se de forma consciente, embasada em mecanismos democráticos de atuação. Assim, o caráter reivindicativo das associações conquistenses não é desprezado, desde que, suas atividades ocorram de forma esclarecida com práticas conscientes e consistentes, capazes de fortalecer o movimento participativo como um todo. Pois, quanto mais os ativismos e movimentos sociais do município se tornam atuantes, maiores serão suas chances de eficácia.

O verdadeiro controle social, desse modo, é algo superior a uma associação que visa somente à troca de pleitos, por obras. Nesse mesmo contexto, para conseguir espaços de controle social não basta a atuação isolada de um conjunto de lideranças atuantes que tenham uma parceria com o poder público. É necessário engajamento da população, autonomia em suas ações, organização e clareza de princípios por todos os envolvidos no processo.

É preciso não perder de vista que todo “legítimo” ativismo popular que tenha a participação por seu intuito principal é construído gradativamente. Caso seja adotado o pressuposto que o associativismo conquistense é um processo em desenvolvimento, que pode galgar maiores amplitudes, nisto tem-se perspectivas de possíveis avanços futuros do movimento associativo local. Nesse contexto, as instâncias participativas existentes no município podem continuar atuando como escolas para a participação social. Os sujeitos

que estão envolvidos nesse processo, apesar de serem uma parcela minoritária da população urbana, já deixaram a zona de um do comodismo corriqueiro, para instaurar-se em instâncias de luta. Como há, nesse ponto, uma alavanca inicial, essa pode ser trabalhada para alcançar patamares mais significativos.

É exatamente, é a questão do controle social. Porque tem muitos que vai mesmo só para ver a sua demanda, só para questionar a sua demanda, solicitar a sua demanda na sua localidade. Mas tem outros que começa... Hoje a maioria do conselho do Orçamento Participativo ela é formada de lideranças que tem capacidade de debater com qualquer pessoa de qualquer instância do governo. (Presidente do MUDAMVIC, Janeiro de 2015).

Tem muitas pessoas que se educam, essas pessoas que tem um compromisso que saem da sua casa para ir numa reunião dessas, eles realmente tem aprendido muito, diversas lideranças que tem sido formadas através dessas reuniões. Hoje você tem vereadores e deputados que tem sido formados. Então essas reuniões ela forma e educa a população. Ela não é um barzinho, ou qualquer outro lugar que você tem uma discussão banal. Ela hoje tem um conhecimento e uma formação política o que é muito bom pra população e tem formado diversas lideranças em nossa cidade. (Coordenador do OP, a respeito das reuniões de associações de moradores da cidade).

As associações de moradores de Vitória da Conquista estão atuando como formadoras de consciência política de seus associados. Isso sugere que, há um caminho para uma participação plena á nível municipal, uma vez que, formar verdadeiros cidadãos com consciência política, é um passo fundamental para a dinamização da democracia participativa.

Dessa forma, no presente âmbito temporal (2015), não se pode falar da existência de uma democracia participativa sólida no município, entretanto, afirma-se a presença de grupos de cidadãos associados que buscam construir a participação popular em instâncias públicas, no contexto local.

4.5- O Movimento Unificado de Associação de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC)

O Movimento Unificado de associação de Moradores de Vitória da Conquista foi criado no dia 06 de Fevereiro de 2005. Antes disso, como visto no item anterior, as ações de seus membros já haviam sido responsáveis por reativar muitas associações de bairro

existentes na cidade, sendo que, inicialmente, as associações dos bairros: Patagônia e Kadija foram locus de atuação do movimento, que posteriormente, disseminou-se para as demais.

Em 11 anos de atuação no município, o MUDAMVIC conseguiu construir uma base sólida de apoio às associações, o que até então era inexistente. As ações do Movimento, de modo inicial, além de mobilizar as associações para retomarem as suas atividades, legalizou-as juridicamente para que suas ações não ficassem somente no plano do discurso, ou a mercê de serem capturadas por políticos.

As associações [...] pediam verbalmente, ou então chegavam no gabinete do vereador e falavam com o vereador. E ali, como ele tem toda a sua estrutura para isso, ali ele fazia um documento e encaminhava para alguma secretaria, ou ligava para algum secretário e aí fazia essa interlocução. E aí, a associação não tinha arquivo das solicitações que eles haviam feito e quando chegava o benefício, quem saía dizendo que era ele que tinha feito era aquele vereador. (Presidente do MUDAMVIC, fevereiro de 2015).

Como parte de suas funções, o Movimento Unificado buscou capacitar às associações de bairro para conduzir suas atividades internas de modo legalizado, com a elaboração de atas, ofícios e o recolhimento de uma pequena taxa interna (para o custeio de materiais de manutenção da associação). Para os tesoureiros e secretários de cada associação de bairro, foi ministrado ainda um curso de capacitação para essa atividade.

Segundo informações da diretoria, o Movimento integra em seus registros cerca de cem associações, porém, muitas dessas tiveram uma trajetória efêmera, sendo que, em 2015, somavam-se ativas e parcialmente ativas, cerca de 60, localizadas nas zonas urbana e rural do município.³³ Todas as atividades desenvolvidas pelos componentes do associativismo de Vitória da Conquista são feitas sob a forma de trabalho voluntário, no qual, os membros, tanto das associações, quanto do MUDAMVIC (salvo a secretária do Movimento, uma funcionária pública do município, instituída para o desempenho do cargo), possuem sua renda pessoal desvinculada das ações do Movimento ou da associação.

Além de reativar e instituir uma estrutura de organização dentro das associações de moradores, de acordo com o estatuto interno do Movimento, a cada dois anos há eleição para a troca da diretoria. Cabe à essa:

³³ Entrevista concedida à pesquisadora pelo então presidente do MUDAMVIC, Lucas Hipólito, em janeiro de 2015.

- ✓ Convocar reuniões bimensais com todos os líderes das associações de bairro;
- ✓ Realizar reuniões mensais, ou sempre que necessário, com a diretoria interna do Movimento;
- ✓ Eleger representantes do Movimento para atuarem em canais participativos, como nos conselhos, em fóruns e auditorias públicas;
- ✓ Promover as eleições das diretorias das associações de cada bairro (com mandato de dois ou três anos) - o que até então não ocorria de modo fiscalizado, fazendo com que muitos líderes se “apossassem” da associação do seu bairro, se perpetuando no cargo de presidente por anos, sem promover eleições;
- ✓ Frequentar, assiduamente, as reuniões das associações de moradores do município;
- ✓ Levar à essas reuniões os informes e notícias das demais instâncias de participação popular, como o OP e os conselhos do município;
- ✓ Ouvir das associações suas demandas e receber seus ofícios para, posteriormente, encaminhá-los ao poder público;
- ✓ Flexibilizar, interligar e possibilitar o diálogo entre Estado e associações;
- ✓ Assessorar essas no setor jurídico e de contabilidade;
- ✓ Promover a cada dois anos o Congresso do Movimento Unificado das Associações de Morados de Vitória da Conquista;
- ✓ Buscar conscientizar, através de suas ações, a população conquistense acerca da importância de se inserir no associativismo e, conseqüentemente, em canais participativos do município;
- ✓ Informar, através de veículos de comunicação (rádio, TV, jornal impresso e internet), a população acerca do trabalho desenvolvido pelo MUDAMVIC.

As tarefas são tomadas pelo Movimento como objetivos e metas do seu cotidiano, que deverão ser cumpridas no decorrer de suas ações.

O principal objetivo do MUDAMVIC é além dele tá assessorando as associações nas questões de Receita Federal, INSS, Fórum, também tá articulando as associações e o governo. Tentando interagir e facilitar o diálogo entre as associações e o governo municipal, do estado da Bahia e também a União. Esse é o objetivo. Além disso, também fazer eleições da associação nas localidades que ainda não existe associação, e também revitalizando aquelas que há muito tempo não faz eleições, e

que o presidente tá lá há muito tempo. (Presidente do MUDAMVIC, Março. de 2015).

O trabalho desempenhado pelo MUDAMVIC requer desse uma estrutura interna equilibrada com organização e articulação dos seus membros, bem como, vontade de fazê-lo e empenho. Acerca disso, destaca-se o comprometimento dos componentes do Movimento, enquanto cidadãos comuns, em dinamizar de modo democrático e consciente as associações de moradores do município.

Verificou-se que os membros do Movimento Unificado são, em sua maioria, dotados de consciência democrático-participativa. Essa consciência é compartilhada com os líderes das associações de bairro, no intuito de que esses possam reproduzi-la junto aos demais membros de sua associação, o que nem sempre ocorre, ou se dá de maneira acertada, como visto no tópico anterior.

Foi possível observar nas ações do MUDAMVIC uma motivação que os trabalhos sejam continuados. Seus integrantes compreendem que um processo participativo pleno em Vitória da Conquista, não se constrói em uma década. Principalmente, caso seja levado em consideração o contexto sociocultural em geral, no qual, a participação não é comum, não é esperada, conhecida ou dotada de credibilidade por parte da população.

O Movimento, desde seu início, atua em estreita parceria com o conselho e a coordenação do OP, além disso, o governo local também encorajou suas práticas, ofertando uma estrutura mínima para o desenvolvimento de suas ações. Nesse viés, o MUDAMVIC está sediado na Casa da Cidadania, no centro da cidade, nesse mesmo local funciona a sede de coordenação do OP (figuras 17 e 18).



17- Figura: Sede do MUDAMVIC, Vitória da Conquista. Fonte: Acervo da pesquisa, janeiro de 2015



18- Figura: Bandeira do MUDAMVIC. Fonte: Acervo da pesquisa, fevereiro de 2015.

A relação do MUDAMVIC com o governo local aponta questões de caráter diverso. Por um lado, observa-se que o Movimento, no decorrer de sua trajetória, conquistou respeito junto ao governo local, sem necessitar para isso, realizar alianças de apadrinhamento, ou submeter seus princípios ao Estado. Sendo esse um fato reconhecido pelos próprios gestores. Todavia, ainda assim, a manutenção de seu funcionamento está conectada a laços de dependência com o governo local. Por exemplo, a sede do Movimento está localizada num espaço ofertado pela prefeitura.

Não foi possível constatar até que ponto essa relativa “dependência” com o governo local interfere na autonomia do MUDAMVIC e nas suas tomadas de decisões. Entretanto, segundo lideranças, a quebra desse vínculo com o governo local é um dos principais desafios e objetivos futuros do Movimento, que planeja ter sua própria sede, essa será um espaço comunitário construído com recursos do orçamento público e, posteriormente, mantido com recursos das próprias associações que compõe o Movimento.

Em 2015, ano de comemoração dos dez anos de fundação do MUDAMVIC, foi realizado o 3º Congresso do Movimento (figuras 19 a 24), que contou com a participação de cerca de 350 pessoas, dentre associados, lideranças, representantes do governo, entidades da sociedade civil, membros de instituições de ensino superior, entre outros.

O Congresso, além de debater o futuro do movimento, suas principais frentes de atuação nos próximos anos, principalmente no contexto da gestão e do planejamento municipal, bem como, os problemas enfrentados pelas associações, reuniu também organizações que são, cotidianamente, parceiras das atividades desenvolvidas pelo MUDAMVIC. É o caso de grupos de Pesquisa e Extensão da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; os presidentes dos Conselhos Municipais, no qual o Movimento possui representantes; secretários do Governo; membros dos demais movimentos sociais existentes no município como: o MST; MTD; Movimento LGBT, Movimento das Donas de Casa, Levante Popular, Marcha da Mulher, etc.

Participaram também do 3º Congresso do MUDAMVIC representantes da CONAM, FAMEB e FIAM. A sua inserção nessas três instâncias é reflexo da busca do Movimento em dinamizar suas ações para além das fronteiras do município. Ainda acerca disso, tais ativismos, por possuírem uma escala de atuação de maior abrangência e complexidade, servem como exemplo de aprendizado para o Movimento conquistense.



15- Figura: Programação do 3º Congresso do MUDAMVIC. Fonte: Acervo da pesquisa.

16- Figura: Cartaz do 3º Congresso do MUDAMVIC. Fonte: Acervo da pesquisa, fev. de 2015.



17-Figura: Auditório do 3º Congresso do MUDAMVIC. Fonte: PMVC, fev. de 2015.

18- Figura: Plenária do 3º Congresso do MUDAMVIC. Fonte: PMVC, fev. de 2015.



23- Figura: Plenária Temática do 3º Congresso. Fonte: Acervo pessoal, fev. de 2015.

24- Figura: Eleição da diretoria do MUDAMVIC. Fonte: Acervo pessoal, fev. de 2015.

Por meio do que foi possível verificar, ressalta-se a relevância do trabalho desenvolvido pelo MUDAMVIC, para a reprodução do associativismo conquistense. Diante da realidade apresentada, constata-se, que, as atividades desenvolvidas pelo Movimento, suas perspectivas e ideário de luta, o aproxima de práticas e princípios da democracia direta que deveriam existir no contexto de todas as cidades brasileiras.

A luta do associativismo de bairro é o que move as ações do MUDAMVIC, sendo mesmo seu fôlego de atuação. Para que o movimento cresça é necessário que as associações comunitárias também se desenvolvam, não somente no sentido de engendrar mais associados, ou conseguir o cumprimento de suas demandas, mas também, em seus princípios e sua consciência democrática. Por meio disso, o MUDAMVIC continuará inserindo essas associações em maiores instâncias de luta, ganhando, conseqüentemente, maior autonomia para si.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: Por novas perspectivas para a participação popular

Após o debate apresentado, o que resta dizer da participação popular no planejamento e gestão urbanos para o contexto dos municípios e, especificamente, em Vitória da Conquista?

Quase três décadas depois da aprovação da nova Constituição de 1988, faz-se notório observar, que, o avanço da participação popular no âmbito nacional, foi insuficiente para consolidar-se, apesar do muito que foi conquistado no plano legal e das experiências participativas que ocorreram nesse espaço de tempo. De modo geral, leis e diretrizes não foram o bastante, pois, a participação popular no Brasil, possui “lacunas” capazes de sugerir que o país está atrelado a “amarras” sendo algumas delas resquícios dos anos passados sob regimes destituídos de democracia. Outras amarras estão sendo criadas e mantidas sob o apoio de forças hegemônicas (Capital e o próprio Estado) que por vezes, desejam ter a reprodução de ativismos e movimentos sociais domesticados em seus moldes e não independentes, robustos e conscientes de seu poder.

Diante desse contexto, a disseminação da participação popular, no âmbito pós 1980, poderia ter se dado de outro modo? Sim, contudo, somente caso as variáveis não fossem as mesmas. A participação popular no Brasil não poderia crescer, de modo a alcançar amplos espaços de controle social, sendo uma proposta do Estado para uma sociedade civil, que, em geral, desconhece à participação. A população não foi habilitada para se engajar plenamente nesse processo. Entretanto, de quem é o compromisso de promover tal habilitação, do Estado ou dos cidadãos?

Colocar no Estado toda a responsabilidade de criar espaços de participação, informar e conscientizar a população acerca da relevância participativa é depositar nesse a “tutela” de conduzir essa dinâmica, sendo esse um ato que confronta as bases da própria democracia participativa. A instituição de bases para uma “educação participativa” necessita do empenho do Estado para se instaurar, tendo em vista a formação de uma cultura social participativa para uma democracia plena. Todavia, caso a população deseje ampliar os níveis de controle social, ela deve ser a principal envolvida em instigar seus concidadãos a criarem e se inserirem em espaços participativos, o que, conseqüentemente, lhe conferirá um maior poder de atuação. Isso também afetará a forma como o Estado lida com a participação popular. Além disso, dado a postura dos governantes e suas alianças com o capital, é ilusão acreditar que eles estabeleçam

iniciativas que dinamizem abruptamente a entrada de cidadãos nos processos de tomadas de decisões públicas.

Organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação. Aí a negociação surge, não como boa vontade ou como concessão, mas como necessidade de sobrevivência. Somente então haverá “vantagens comparativas” ou cooperação horizontal, não ajudas, favores, tutelas (DEMO, 1996, p.26).

Os cidadãos, organizados e conscientes do seu propósito, devem ser os principais propagadores da participação. Sua relação com o Estado deve ocorrer de modo horizontalizado, de igual para igual, uma vez que, os movimentos e ativismos sociais não podem ser dependentes do poder público. Não há que se perder de vista que a participação é um instrumento popular de luta pela democracia plena.

Ademais, quando é citado que a participação popular é um caminho para a democracia plena/participativa, não está se referindo que essa democracia seja uma versão aprimorada do modelo representativo. A participação que se deseja cultivar não é algo que se acomoda com o Estado. A própria participação é um confronto ao modelo representativo e ao Estado centralizador, o que ressalta a importância da sua autonomia.

Longe de superestimar a participação, ou ter uma postura excessivamente otimista em relação a essa, tem-se em nota, que apesar dos exemplos participativos que perduram, como é o caso de experiências municipais, a democratização, via participação popular no Brasil, não é verificada em todos os setores da política nacional, assim como, não é efetivada por diversos municípios. Com base em Pires (2013), foram apontados no Capítulo 2, as lacunas e os sinais de esgotamento do *participacionismo* no Brasil, ao menos que sejam tomadas medidas capazes de revigora-lo. Além disso, diante da presente crise dos partidos que, historicamente, colaboraram com a participação, observa-se que, possivelmente, a alternativa para a continuidade do processo participativo no Brasil é a ruptura com um modelo de participação que não consegue adquirir concretude no cenário nacional e o erguimento de novos rumos ao processo. Esse deve ser calcado em suas próprias bases sociais/populares, apartidário, envolvido com o sistema democrático e não com uma política de governo específica, deve ter exclusivamente na luta cidadã as suas raízes fundantes.

Acerca da autonomia popular nos processos participativos, o caso de Vitória da Conquista aponta questões para essa discussão. A cidade apresenta uma estrutura de participação embasada, tanto pelas instituições participativas (mantidos no âmbito do governo local), quanto por uma participação popular paralela que busca se fortalecer via

organizações sociais, como as associações de moradores. Esses ativismos sociais, não somente atuam junto ao governo local como dependem das concessões desse para a reprodução de suas atividades. Tal parceria é tomada com cautela pelos dirigentes do MUDAMVIC, que buscam, futuramente, se dissociar, tanto quanto possível, de uma dependência com o poder público local.

Essa busca por se dissociar, revela uma preocupação do Movimento em ter suas próprias bases, sua autonomia enquanto ativismo social. Os canais participativos ofertados pelo governo são vistos pelo Movimento como espaços de luta, garantia de uma abertura democrática existente, não só a nível local como, a nível nacional. Esses canais de participação, no planejamento e gestão urbanos, integram mecanismos que afirmam o direito participativo, mas que só podem ser efetivados caso sejam praticados pela sociedade civil. Assim, apesar da conquista de leis e políticas que legitimam a democratização das decisões públicas urbanas, é essencial a existência de uma consciência participativa na população, de um modo geral, para a firmação desse processo e a conquista de outros níveis mais amplos de democracia.

As falas de alguns líderes de associações de moradores de Vitória da Conquista revelaram essa questão: um associativismo comunitário só tem força com o engajamento popular. De fato, trata-se de um pensamento verdadeiro, contudo, ainda que haja uma boa frequência da comunidade nos espaços participativos isso não é suficiente. É necessário que a população perceba o movimento associativo como base luta não somente por demandas, mas por transformações na esfera do poder público e, conseqüentemente, no modo como são planejadas, ofertadas e praticadas as ações que rebatem em seu cotidiano.

No entanto, as habilidades para a participação só serão aprimoradas por meio da própria vivência do processo participativo. Problemas como o “apadrinhamento” das associações de bairro com o poder público, podem ser desestruturados através da tomada de consciência democrática que uma cultura participativa, o convívio com outros movimentos sociais e com lideranças, pode ofertar. Nesse contexto, institui-se associações de moradores enquanto vertentes de luta por maiores espaços de controle social, o que integra caminhos para mudanças no modo como a participação está posta no Brasil.

A mobilização social e a consciência democrática são elementos-chave nessa questão, pois, formam participantes dispostos a cobrarem por seus direitos e fiscalizar a execução desses. Ainda que a própria lei abra brechas para o descumprimento de suas diretrizes, como é o caso do caráter consultivo dos Conselhos municipais. Acerca disso,

novamente, a mobilização da sociedade pode entrar em cena para resolver tal questão, lutando pelo cunho deliberativo de suas decisões.

Conforme afirma Pedro Demo: “[...] o desigual sozinho, não pode nada; mas o organizado, é capaz de emergir, de ocupar a cena, de influenciar, e, a partir daí, de revestir-se da capacidade de mudar em seu favor.” (1996, p. 45).

O que mais desperta a atenção para a participação popular, como Pedro Demo aponta, é a capacidade que ela tem de empoderar cidadãos comuns, sempre deixados à margem dos processos decisórios. Isso também é o que move os ativismos, movimentos sociais e o associativismo. Esses dão vida a uma luta cotidiana que, caso seja conduzida de modo eficaz, transforma o contexto em que esses participantes estão inseridos.

Para o planejamento e gestão das cidades a democracia participativa continua sendo pressuposto para o desenvolvimento e a promoção de espaços urbanos com justiça social. Essa participação pode transformar a cidade e os cidadãos, dando-lhe condições dignas de reprodução da vida e lutando pelo direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, D. S.; VISCARRA, S. Capital social, satisfação e as diferentes formas de participação política. In: **Revista Debates**. Porto Alegre: UFRGS; Publicado pelo Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina/UFRGS, n. 1, mar./ abr. 2006.
- AMARAL, O. E. do, A organização do sistema político no Brasil na década petista (2003-2013). In: AVRITZER, L. (Org.): **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo. 2013, p. 99-109.
- ATLAS BRASIL, (Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil). **Perfil**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Fundação João Pinheiro. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/vitoria-da-conquista_ba> Último acesso em: 10 de Dezembro de 2015.
- AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O (Org.): **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo. Fundação Editora UNESP. 2004, p. 226-235.
- AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (Org.): **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo. 2013. p 11-21.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Revista Opinião Pública**. v. 14, nº1. Campinas. Junho, 2008, p. 43-64.
- BORIS, D. Poder e impotência dos movimentos sociais na América Latina. **Leviathan: revista de ciências sociais**. 2002. 30 (1), p. 113-131.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno MCidades: participação e controle social**. Brasília-DF. Governo Federal. 2004.
- BRASIL, Lei n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 10 de Julho de 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 5 Outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores, Brasília, DF: Senado, 1988.
- CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From **Poverty to Power: How Active Citizens an Effective States Can Change the Word**, Oxfam International, Set. 2007, p. 1-12.

COELHO, F. D. Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana. In: GRAZIA, G. de. (Org.): **Plano Diretor**: instrumento da reforma urbana. Ed. FASE. Rio de Janeiro, 1990, p. 33-42.

CORREIA, R. L. Construindo o conceito de Cidade Média. In; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. 1ª Ed. São Paulo, Expressão Popular. 2007, p. 23-33.

CREMONESE, D. A participação como pressuposto da democracia. **Revista desenvolvimento em questão**. Ed. Unijuí, RS, ano 10, nº 19 Jan./Abr. de 2012, p.78-102..

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DANTAS NETO, P. F. **Tradição, autocrítica e carisma**; a política de Antonio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-19740). Rio de Janeiro. Ed. UFMG/IUPERJ. 2006

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**: revista da fundação Sead, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996.

DRAIBE, S. M, O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. Editora Cortez, 3ª Ed. São Paulo, 1996.

FERNANDES, A. V. Uma nova geração de Planos Diretores. In: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.): **Planos Diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. Ed. Annablume. São Paulo, 2007, p. 255-263.

FERNANDES, L. **Pedral Sampaio**: o maior líder político de Conquista do século XX, 2012. Disponível em: <<http://tabernadahistoriavc.com.br/pedral-sampaio-o-maior-lider-politico-de-conquista-do-seculo-xx/>> Acesso em: 06 de abril de 2016.

FERRAZ, A. E. de Q. **O urbano em construção**: Vitória da Conquista, um retrato de duas décadas. Edições UESB. Vitória da Conquista, 2001.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário da língua portuguesa**. 5ª Edição. Ed. Positivo. Curitiba, 2010.

GONÇALVES, R. G. et al. Participação popular institucionalizada e participação espontânea: entre consensos, dissensos, táticas e estratégias. In; ENANPUR, XVI, 2015, Belo Horizonte/MG. **Anais**, Maio de 2015.

HOLANDA, Centro Sérgio Buarque de. Diretas Já: documentos. **Revista Fundação Perseu Abramo**. Nº 3, ano 3, 2009. P. 109-170. Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/4-DocumentosP3.pdf>>. Último acesso em: 01 de Junho de 2016.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1ª Edição. Companhia das Letras. São Paulo, 2013.

IBGE, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Resultados do universo do censo demográfico**, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel>>. Último acesso em: 04 de Março de 2016.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Ed. Moraes. São Paulo, 1991.

LICHA, I. El debate actual sobre desarrollo participativo. In: LICHA, I. (Org.). **Gerencia social en América Latina**: enfoques y experiencias innovadoras. 1999. Asunción. p. 69-84.

MANEGUELLO, R. Sistema político, democracia e opinião pública. In: AVRITZER, L. (Org.): **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2013, p. 111-121.

MARICATO, E. Cidades no Brasil: qual gestão urbana? In: MAGALHÃES, I; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.): **Governo e cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. 1ª reimpressão. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2000, p. 129-147.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. planejamento urbano no Brasil, In: ARANTES, O. B. F; VAINER, C. B; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ, Vozes, ano: 2002. p. 121-192.

_____, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. v. 12. Fevereiro de 2006. p. 211- 220.

MEIRA, A. A. **Políticas públicas na periferia pobre**: um estudo com base no Loteamento Kadija em Vitória da Conquista-BA. Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Licenciatura em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, Bahia. 2013. 98 p.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOREIRA, J. N. Análise da participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas locais. In: ENAPEGS, 5, 2011, Florianópolis/SC. **Anais**, Rede de Pesquisadores em Gestão Social. Maio de 2011, p. 184-200.

NOVAES, F. S. **O orçamento participativo de Vitória da Conquista -BA: uma gestão pública societal?** Dissertação de Mestrado em Administração. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. 198 p.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**: Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

PIRES, R. R. C. A participação social no nível nacional: desafios de um projeto inacabado. In: AVRITZER, L. (Org.): **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2013. p 11-21.

PONTUAL, P; SILVA, C. C. R. A. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, I; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.): **Governo e cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. 1ª reimpressão. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2002, p. 61-71.

RIBEIRO, A. C. T. Leituras de movimentos: conjuntura, ação e poder. **Revista Temporalis**. Ano 2, nº 4. Jul. a Dez, 2001, p. 9-20.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11. São Luís. 2009.

ROBERTO, R. F. et. al., Participação da sociedade civil no cenário institucional público municipal. In: FERREIRA, M. A. (Org.): **Administração pública, economia solidária e gestão social**: limites, desafios e possibilidades. Viçosa. 2014, p. 28-53.

ROLNIK, R. **10 anos de Estatuto da Cidade**: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-doestatuto-da-cidade.pdf>> Último acesso em: 05 de Maio 2015.

ROLNIK, R. et al. Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo. In: GRAZIA, G. de. (Org.): **Plano Diretor**: instrumento da reforma urbana. Ed. FASE. Rio de Janeiro, 1990, p. 26-32.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 14ª edição. Editora Cortez. São Paulo, 2013.

SANTOS, B. de S; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.): **Democratizar a democracia**: os caminhos para a democracia participativa. Ed. Civilização brasileira, 2ª edição, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo 7ª ed. Ed. Edusp, 2012.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade de governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. v.40, nº 3. . Rio de Janeiro, 1997, p. 335-376.

SANTOS, M. R. dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, O. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.): **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Ed. Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR, UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal do Brasil. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2001.

SASSEN, S. Globalização da economia e cidades. In: SCHIFFER, S. R. (Org): **Globalização e estrutura urbana**. Ed. Hucitec. São Paulo, 2004, p. 42-48.

SOUZA, M. L. de. Participação popular no planejamento e na gestão urbanas no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços. In: PEREIRA, E. M. (Org.): **Planejamento urbano no Brasil**: conceitos, diálogos e práticas. Ed Argos. Chapecó, 2008.

_____, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2006.

_____, M. L. de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanas no Brasil. Texto apresentado no XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador, 2005. Disponível em; <www.xienanpur.ufba.br/112.pdf>. Último acesso em 02 de Fevereiro de 2016.

_____, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas. 2ª edição. Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2002.

_____, M. L. de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Revista Território**. Ano V, nº8. Rio de Janeiro, Jan/Jun. 2000, p. 67-100.

SPOSITO, M. E. B. Cidades Médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. 1ª Ed. São Paulo, Expressão Popular. 2007, p. 233-253.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. Editora Cortez. São Paulo, 2001.

TV AEPET. A crise urbana brasileira *por* Carlos Vainer. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=BK_KG35rxul> Acesso em: 22 de Out. de 2015.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. B. F; VAINER, C. B; MARICATO, E.

(Orgs.): **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Ed. Vozes. Petrópolis, 2002, p.75-103.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. 2007. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf> Acesso em: Maio de 2016.

VITÓRIA DA CONQUISTA, Prefeitura Municipal de, **Secretaria de Governo**. Disponível em:<www.pmvc.ba.gov.br/governo/> Último acesso em: 04 de março de 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO I

PESQUISA DE CAMPO - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ROTEIRO 1- ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO LOCAL

1- Quais são os órgãos municipais envolvidos no planejamento urbano de Vitória da Conquista?

2- O que o governo local entende por “democratização do planejamento urbano”?

3- O planejamento urbano do município por ser considerado democrático? Por quê?

4- Há alguma política no município que crie possibilidades para um planejamento

Caso sim,

4.1- Quais são essas políticas e como elas ocorrem?

4.2- Existem instrumentos que são utilizados para o planejamento urbano participativo da cidade? Caso sim, quais são eles?

4.3- Qual a periodicidade da participação da população no planejamento urbano do município?

4.4- Quem são os agentes sociais (associações de moradores, ONGs, associações de classe, sindicatos) envolvidos no processo de participação do planejamento urbano?

4.5- De acordo com sua experiência, quais são os bairros da cidade mais engajados no processo de participação no planejamento urbano?

5- Qual é a relação existente entre o governo local e as associações de moradores de bairro? Ela traz contribuições ao planejamento da cidade? Caso sim, que contribuições são essas? Caso não, por quê?

ROTEIRO 2- ENTREVISTA COM DIRIGENTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

- 1- Há a política do orçamento participativo em Vitória da Conquista? Caso sim, desde quando isso ocorre no município?
- 2- O que o governo local entende por “participação popular” no orçamento municipal?
- 3- Quais são os órgãos municipais envolvidos na política municipal do orçamento participativo?
- 4- O OP é institucionalizado pela administração pública local? Caso sim, de que forma?
- 5- Como o governo local cria possibilidades para que haja uma participação popular no orçamento do município?
- 6- Como essa participação popular acontece?
- 7- Há reuniões, encontros? Caso sim, qual a periodicidade dessas reuniões do OP?
- 8- A participação é representativa ou toda a população se integra às reuniões?
 - 7.1- Caso ela seja representativa, como é feita a eleição desses representantes?
- 9- As decisões tomadas nas reuniões do OP são, em sua maioria, efetivadas? Caso sim, de que forma?
- 10- A população do município é informada acerca da existência do OP, sua importância e de que modo ela pode se integrar a esse processo? Caso sim, como isso ocorre?
- 11- Qual é a relação existente entre o OP e as associações de moradores de bairro, do município? Quais contribuições essa relação traz ao OP?
- 12- Em sua opinião, o OP traz benefícios para o governo e para a população municipal? Caso sim, quais seriam esses?
- 13- Quais as principais dificuldades encontradas pelo OP no município, tanto no que diz respeito à sua relação com o governo local, quanto com sua relação com a população?
- 14- Quais as perspectivas para o futuro do OP no município?

ROTEIRO 3- ENTREVISTA COM LÍDER DO MOVIMENTO UNIFICADO DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES (MUDAMVIC)

- 1- Quando foi fundado o Movimento Unificado de Associações de Moradores (MUDAMVIC)?
- 2- Qual o principal objetivo do Movimento Unificado de Associações de Moradores?
- 3- Quais as principais demandas do Movimento Unificado de Associações de Moradores?
- 4- Como o MUDAMVIC atua?
- 5- Quantas associações de bairros fazem parte do Movimento Unificado? Quais as mais atuantes no MUDAMVIC? Por quê?
- 6- São realizados encontros? Caso sim, qual a periodicidade deles?
- 7- Como se dá essa integração entre as associações e o MUDAMVIC?
- 8- Como o Movimento Unificado de Associações de Moradores se articula com o poder público local?
- 9- Há canais que possibilitam um diálogo entre o Movimento e o governo local? Caso sim, quais são eles?
- 10- O Movimento Unificado de Associações de Moradores conhece a política municipal do planejamento participativo? Caso sim, qual a sua percepção a respeito dela?
- 11- Houve algum momento em que o Movimento Unificado de Associações de Moradores participou do planejamento da cidade, por exemplo: via discussão de orçamento público, debates sobre políticas que seriam instauradas, discussões sobre a implantação de equipamentos ou serviços, ou de algum outro modo? Caso sim, qual foi esse momento?
- 12- Quais as principais conquistas alcançadas pelo Movimento Unificado de Associações de Moradores até o momento?
- 13- Quais as expectativas para o futuro do Movimento Unificado?
- 14- Você considera que o MUDAMVIC pode conquistar maior participação no planejamento da cidade?

ROTEIRO 4- ENTREVISTA COM LÍDERES DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BAIRRO.

- 1- Quando foi fundada a associação de moradores do bairro?
- 2- Atualmente, quais são os principais objetivos da associação?
- 3- Como a associação é organizada em termos administrativos?
- 4- Qual a média de pessoas que participam? E qual é o perfil sócio-demográfico dos participantes?
- 5- Entre o grupo integrante, todos são moradores do bairro? Caso não, de onde são provenientes?
- 6- Há reuniões da associação? Caso sim, qual a periodicidade dessas?
- 7- Nos encontros da associação, quais os principais temas discutidos?
- 8- No caso da discussão das demandas, como a associação trabalha no sentido buscar atendê-las?
- 9- Como é a relação entre a associação de moradores e o poder público local? Há um diálogo?
- 10- Como é a relação entre a associação de moradores e o Movimento Unificado de associações de Moradores?
- 11- A associação de moradores conhece a política do planejamento urbano participativo do município? Caso sim, como foi informada sobre ela? O que entende por essa política?
- 12- A associação de moradores é participante do planejamento urbano da cidade? Por quê? Caso sim, como participa?
- 13- A associação já fez parte de discussões sobre o orçamento público, debates sobre políticas que seriam instauradas, discussão de implantação de equipamentos e/ou serviços ? Caso sim, quando foi esse momento? Que contribuições trouxe?
- 14- A associação verifica a existência de canais, por parte do poder público, que visem a participação da associação em discussões de decisões que serão tomadas? Caso sim, quais são esses?
- 15- Em sua opinião, quais as principais conquistas alcançadas pela associação junto ao poder público?
- 15- Você considera a associação pode conquistar maior participação no planejamento?

ROTEIRO 5- ENTREVISTA COM MEMBROS DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BAIRRO

- 1- Há quanto tempo você reside em Vitória da Conquista?
- 2- Há quanto tempo frequenta a associação de moradores do bairro?
- 3- O que motiva você a fazer parte da associação?
- 4- Qual a sua frequência nas atividades da associação?
- 5- Nos encontros da associação, quais os principais assuntos que são discutidos?
- 6- Durante o período em que você faz parte da associação de moradores, o que você observa, no que diz respeito à relação entre a associação e a prefeitura?
- 7- Ainda sobre essa relação, há uma atenção da prefeitura para com as demandas da associação?
- 8- Você sabe o que significa o termo “planejamento da cidade”? Caso sim, o que entende por ele? Como foi informado a respeito?
- 9- Você já foi informado(a) sobre a política do planejamento urbano participativo adotada pelo município? Caso sim, sabe o que significa? Como foi informado a respeito?
- 10- Você observa que a sua inserção na associação de moradores contribui para a melhoria da sua qualidade de vida? Por quê?
- 11- Em sua opinião, quais as conquistas da associação que foram mais relevantes para a comunidade?
- 12- Além de se inserir na associação do bairro, você já participou de algum outro movimento ou encontro para discutir questões da cidade? Caso sim, qual foi esse? Como foi essa experiência?
- 13- Você pretende continuar sendo membro da associação? Quais suas expectativas para o futuro da associação?

ANEXO II

Situação das Associações de Moradores da cidade de Vitória da Conquista, filiadas ao MUDAMVIC*

Nome da associação	Elegeu diretoria em 2015	Situação	Status
A. de M. do Bairro Alto da Conquista	Sim	Participa das reuniões do MUDAMVIC e dos conselhos, todavia, com quantidade limitada de pessoas. Está sempre atuando junto ao MUDAMVIC. Possui mandato atualizado.	ATIVA
A. de M. do Bairro Antônio Brito	Sim	Participa das reuniões do MUDAMVIC e nos conselhos. Possui mandato atualizado.	ATIVA
A. de M. do Bairro Brasil	Não	Possui registro no MUDAMVIC, contudo, a diretoria da associação está atuando sem vínculo com os membros do Movimento.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Bruno Bacelar	Sim	Participa das reuniões do MUDAMVIC e nos conselhos. Possui mandato atualizado.	ATIVA
A. de M. Camilo de Jesus Lima	Sim	Participa das reuniões do MUDAMVIC e dos conselhos. Possui mandato atualizado.	ATIVA
A. dos Carroceiros	Não	A associação encerrou suas funções.	DESATIVADA
A. Comunitária do Bairro Alto da Boa Vista	Não	A liderança não compartilha suas ações com o MUDAMVIC. Encontra-se, possivelmente, desativada.	DESATIVADA
A. de M. do Bairro Cidade Maravilhosa	Sim	Participa ativamente das reuniões do MUDAMVIC e dos conselhos. Possui mandato atualizado e alto índice de participação de seus associados.	ATIVA
A. de M. do Bairro Cidade Modelo	Sim	Foi reativada recentemente, após período de desmobilização.	ATIVA
A. de M. do Bairro Urbis I	Sim	Possui histórico de participação. Sofreu um afastamento do MUDAMVIC após a eleição do último grupo diretor em 2015.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Conveima I	Sim	Participa ativamente das reuniões do MUDAMVIC e dos conselhos. Possui mandato atualizado.	ATIVA
A. de M. do Bairro Flamengo	Não	Possui histórico de participação. Todavia, no presente contexto encontra-se desativada.	DESATIVADA

A. de M. do Bairro Guarani	Sim	Participa ativamente. Elegeu o mesmo grupo de diretoria por dois mandatos consecutivos.	ATIVA
A. de M. dos Bairros Jacarandá e Flamboyant	Não	Possui direção não articulada ao MUDAMVIC.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Jardim Sudoeste	Não	Participa ocasionalmente. Não reelegeu direção em 2015.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Jardim Valéria	Não	Possui amplo histórico de participação. Contudo, esteve desarticulada por vários anos. O presidente reativou a associação, porém essa, não interage com o MUDAMVIC.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Jatobá	Sim	Participativa desde 2009. Se desativou por cerca de três anos. Voltou a atuar recentemente.	ATIVA
A. de M. do Bairro Jurema	Não	Diretoria com mandato expirado sem reeleição há vários anos.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Kadija	Não	Possui participação no MUDAMVIC e atua nos conselhos. Entretanto, ainda não regularizou seu processo eleitoral para a troca de diretoria.	ATIVA
A. de M. do Bairro Monte Carmelo	Não	Encontra-se desativada por falta de reuniões e sem previsão de troca de diretoria.	DESATIVADA
A. de M. dos Loteamentos Reunidos	Não	Última atuação em meados de 2010. Encontra-se sem reuniões com a comunidade	DESATIVADA
A. de M. do Bairro Miro Cairo	Sim	Participa ativamente nas reuniões do MUDAMVIC e nos conselhos.	ATIVA
A. de M. do Bairro Morada da Boa Vista	Não	Encontra-se com o mandato da diretoria expirado. Houve uma tentativa da comunidade em reativar a associação, contudo, sem êxito.	DESATIVADA
A. de M. do Bairro Morada Nova	Não	Possui histórico de participação. Todavia, em 2011 a associação se dearticulou.	DESATIVADA
A. de M. do Bairro Morada dos Pássaros	Não	O presidente da associação do bairro não aderiu ao processo de eleições de nova diretoria. Entretanto, há reuniões com a comunidade local.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Morada Real	Não	Mandato da diretoria vencido desde 2011. Entretanto, a associação se reativou e encontra-se em processo eleitoral.	ATIVA
A. de M. do Bairro Nossa Senhora Aparecida	Sim	Possui participação, todavia, voltada exclusivamente aos interesses do bairro, sem participação nas discussões gerais da cidade ou nos conselhos.	ATIVA
A. de M. do Bairro Nova Cidade	Não	Possui representação em diversos conselhos, embora enfrente diversos problemas em sua relação com a própria comunidade local.	PARCIALMENTE ATIVA

A. de M. do Bairro Panorama	Não	Foi eleita comissão eleitoral há três anos, porém, essa não atuou exercendo suas funções. A associação encontra-se desarticulada.	DESATIVADA
A. de M. do Parque Mongoiós	Não	Possui representação junto ao Movimento, mas com pouca articulação local com a comunidade.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Patagônia	Sim	Em processo de reativação. Possui histórico de participação. Todavia, há 4 anos se desarticulou. Sua reativação se deu recentemente.	ATIVA
A. de M. do Bairro Pedrinhas	Sim	Após um longo período de desarticulação a associação do bairro se reativou recentemente.	ATIVA
A. de M. do Bairro Petrópoles	Sim	Continua, desde sua fundação, há cerca de 20 anos, com o mesmo presidente. Não possui uma agenda de reuniões com a comunidade local e não se reúne com o MUDAMVIC.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Recreio	Não	Participa esporadicamente de auditorias e assembleias. Não possui reuniões com a comunidade local e não possui diretoria.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Santa Cruz	Não	Possui o mesmo presidente em à frente de sua direção desde sua fundação a cerca de 20 anos.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Santa Helena	Não	Possui o mesmo presidente em à frente de sua direção a cerca de 9 anos, esse, não se reúne com a diretoria, nem convoca reuniões gerais com a comunidade local. Entretanto, representa os interesses do bairro e luta por suas demandas.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Bairro Santa Terezinha	Sim	Encontrava-se desativada desde 2002, entretanto, nos últimos 6 anos vem realizado eleições bianuais, e participação contínua junto ao MUDAMVIC, bem como, junto aos conselhos. Ainda sim, o engajamento da comunidade local é considerado pequeno.	ATIVA
A. de M. do Bairro Senhorinha Cairo	Não	Encontra-se sem presidência e sem mobilização para convocar uma nova gestão.	DESATIVADA
A. de M. do Lot. Terras do Remanso	Não	A diretoria está com mandato expirado. Tem participado apenas de reuniões esporádicas.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. da Urbis V	Sim	Vem atuando de forma articulada com contínua participação. Se reúne com a comunidade, integra-se as reuniões do MUDAMVIC e possui representações em diversos conselhos.	ATIVA
A. de M. da Urbis VI	Não	Diretoria com mandato expirado sem reeleição há vários anos. Possui um amplo histórico de participação. Contudo, a diretoria se aliou a interesses politiqueros, consequentemente, a associação perdeu força junto a comunidade.	DESATIVADA

A. de M. do Vila América	Não	Há divisão entre lideranças dentro da própria associação. Entretanto, ainda assim, há a participação da comunidade local na associação. Não houve processo de eleição de um novo grupo gestor.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. da Vila Renato Magalhães	Sim	Depois de um longo período de desmobilização a associação do bairro entra-se em vias de reativação	ATIVA
A. de M. do Lot. Vivendas da Serra	Não	Está em processo de reativação, não há um forte engajamento da comunidade local para com a associação.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Vila da Conquista	Sim	A associação possui sede própria, se reúne mensalmente, possui representação em diversos conselhos, faz assembleias entre si para eleições bianuais, é sustentada por seus próprios associados. Está em plena participação há 13 anos.	ATIVA
A. de M. do Vila Serrana III e IV	Não	Mandato da diretoria expirado há cerca de 5 anos.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Lot. Residencial Campos	Não	Mandato da diretoria próximo à expirar, não possui um número significativo de associados, contudo, apresenta junto ao MUDAMVIC as demandas do loteamento.	PARCIALMENTE ATIVA
A. de M. do Lot. Residencial Campo Verde	Não	Não houve eleições para a renovação da diretoria. Não possui reuniões com a comunidade, as demandas são passadas diretamente para o poder público ou ao MUDAMVIC.	PARCIALMENTE ATIVA

* **MUDAMVIC:** Movimento Unificado Das Associações de Moradores de Vitória da Conquista. **Fonte:** MUDAMVIC, Janeiro de 2016.