



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA
CAMPUS SOSÍGENES COSTA
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE

LEILLA SOUSA VALOIS

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: UM
OLHAR SOBRE A EFETIVIDADE DO CONSELHO DA CIDADE
DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BAHIA**

PORTO SEGURO
2021

LEILLA SOUSA VALOIS

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: UM
OLHAR SOBRE A EFETIVIDADE DO CONSELHO DA CIDADE
DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BAHIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade (PPGES) – Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) com vistas à obtenção do título de mestre em Estado e Sociedade, área de concentração em Estado, Instituições e Governança

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lilian Reichert Coelho.

PORTO SEGURO
2021

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia – Sistema de Bibliotecas

V198p Valois, Leilla Sousa, 1984 -
Participação e deliberação na esfera pública: um olhar sobre a
efetividade do conselho da cidade do município de Porto Seguro/Bahia.
/ Leilla Sousa Valois. – Porto Seguro, 2021.
187 f.

Orientadora: Lilian Reichert Coelho
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Sul da Bahia.
Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade. Campus
Sosígenes Costa.

1. Controle Social. 2. Participação Institucionalizada. 3. Conselhos
Municipais. 4. Política de Desenvolvimento Urbano. 5. Porto Seguro,
BA. I. Coelho, Lilian Reichert. II. Título.

CDD – 320

LEILLA SOUSA VALOIS

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: UM
OLHAR SOBRE A EFETIVIDADE DO CONSELHO DA CIDADE
DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BAHIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade (PPGES) - Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) com vistas a obtenção do título de mestre em Estado e Sociedade, área de concentração em Estado, Instituições e Governança.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lilian Reichert Coelho.

Este trabalho foi submetido à avaliação e julgado aprovado em: 28/04/2021.

BANCA EXAMINADORA



Márcio José Silveira Lima
Doutor

Universidade Federal do Sul da Bahia



André Luiz de Araújo Oliveira
Doutor

Universidade Federal do Sul da Bahia



Lilian Reichert Coelho
Doutora
Universidade Federal do Sul da Bahia

PORTO SEGURO
2021

DEDICATÓRIA

A Ciro, meu poeta e companheiro de jornada.

AGRADECIMENTOS

A Giro, por ter me apresentado o universo do conhecimento científico, por sempre incentivar meus projetos de estudo e por acreditar em minha capacidade de executá-los, por vezes, até mais que eu.

Aos meus pais e irmãos, que propiciaram um ambiente emocionalmente saudável e permitiram a continuidade dos meus estudos, mesmo diante de todos os obstáculos.

Aos amigos queridos, que tornaram a caminhada mais leve, alegre e bela.

A minha orientadora, Lilian, por ter acreditado em meu trabalho desde a seleção para o Mestrado, por ter-me dado autonomia para lidar com as incertezas do processo e por ter estado sempre presente em todo esse tempo.

Aos professores e colegas do PPGES, pelo compartilhamento de ideias e experiências que me ajudaram a ampliar horizontes. Especialmente, agradeço ao professor Márcio, por ter apresentado, de forma magistral, um pouco do conhecimento produzido sobre democracia, desde os gregos até as leituras mais atuais sobre esse tema que é tão caro para nossa sociedade. Agradeço, ainda, ao professor André, por ter aceitado prontamente o convite para participar dessa banca.

Agradeço também à Universidade do Estado da Bahia (Uneb), por ter me concedido a oportunidade, pela primeira vez, de me licenciar das atividades de servidora para poder dedicar-me exclusivamente aos estudos. Agradeço, especialmente, aos queridos colegas da Secretaria Especial de Licitações Contratos e Convênios (SELCC/Uneb) pelo apoio recebido.

Agradeço, por fim, ao Estado brasileiro que, apesar dos pesares, sempre me ofereceu a oportunidade de estudar. De início, para concluir o ensino médio na rede pública estadual, o que demandou, durante três anos, enfrentar, com veículos precários e em estradas não pavimentadas, o trajeto diário de 100km de ida e volta entre o pequeno povoado de Fedegosos, na zona rural, e a sede do município de Morro do Chapéu, no piemonte da Chapada Diamantina, em pleno semi-árido baiano. Novamente, o Estado

da Bahia se fez presente quando em 2004, tive a oportunidade de cursar Bacharelado em Ciências Contábeis na Uneb, não por acaso, na primeira turma de ingressos pelo sistema de Ações Afirmativas implantado pela universidade. E assim se deu, também, na pós-graduação *lato sensu* oferecida aos servidores da Uneb e, agora, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia, onde pude, mais uma vez, concorrer a uma vaga no curso de Mestrado, em condições de igualdade com outros candidatos que advieram das mesmas condições socioeconômicas em que eu me formei.

EPÍGRAFE

No momento em que as eleições se tornaram um requisito indispensável e solene da legitimação política e da designação de magistrados, Estado e sociedade civil não puderam mais ser separados, e o desenho das fronteiras separando e conectando as suas esferas de ação tornou-se uma questão a ser permanentemente negociada e reajustada.

Nadia Urbinati

RESUMO

Os conselhos de políticas públicas representaram uma das maiores inovações no campo participativo brasileiro após a Constituição Federal de 1988 e tiveram seu maior período de expansão entre 1990 e 2010. Os conselhos, que já vinham recebendo críticas quanto à sua capacidade de intervir nas políticas públicas, passaram a conviver a partir da ruptura democrática ocorrida em 2016, com o desmonte da Política Nacional de Participação Social e seus efeitos nefastos para o exercício do controle social nos demais níveis de governo. Assim, esta pesquisa consistiu em verificar a efetividade deliberativa do Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro (CONCIDADE) em relação às suas finalidades institucionais de debater, formular, deliberar, monitorar e avaliar as políticas de desenvolvimento urbano locais. Para tanto, foram utilizados, em conjunto, o modelo de análise do desenho institucional, preconizado por Cláudia Faria e Uriela Ribeiro, além do modelo da qualidade deliberativa, de Débora Almeida e Eleonora Cunha. Como referências teóricas, as doutrinas de democracia deliberativa e de esfera pública, defendidas por Jürgen Habermas, bem como as adequações da esfera pública ao contexto brasileiro propostas por Leonardo Avritzer e Sérgio Costa. Para alcançar os objetivos, foram realizadas: análise documental das normas de criação e organização do conselho; a sistematização das atas de reunião do período de 2019 até 2020; a aplicação de entrevistas semiestruturadas e de um formulário com questões fechadas (em sua maioria), aos/às conselheiros/as do CONCIDADE em 2020. Como resultado desse levantamento de dados primários, a abordagem da análise do desenho institucional revelou graus médios de democratização e de institucionalização e um baixo grau de representação no conselho. Já a abordagem da qualidade do processo deliberativo apontou baixo grau de efetividade deliberativa, o que indica que o conselho possui reduzida capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre a política de desenvolvimento urbano de Porto Seguro. O modelo da qualidade do processo deliberativo demonstrou, ainda, que a teoria democrática deliberativa oferece sólidos elementos para a análise dos conselhos como a utilização dos princípios da publicidade, da pluralidade e da igualdade deliberativa. Entretanto, os resultados apresentados apontam que o CONCIDADE distancia-se, até mesmo, da esfera pública nos moldes habermasianos, porquanto não revela a presença, de modo satisfatório, dos elementos necessários ao exercício do livre debate.

Palavras-chave: Controle social. Participação institucionalizada. Conselhos municipais. Política de desenvolvimento urbano. Porto Seguro. Extremo Sul da Bahia.

ABSTRACT

The public policy councils represented one of the greatest innovations in the Brazilian participatory field after the Federal Constitution of 1988 and had their greatest expansion period between 1990 and 2010. The councils, which were already receiving criticism regarding their ability to intervene in public policies, they started to live, from the democratic rupture that occurred in 2016, with the dismantling of the National Social Participation Policy and its harmful effects for the exercise of social control at the various levels of government. Thus, this research consisted of verifying the deliberative effectiveness of the Municipal Council of the City of Porto Seguro (CONCIDADE) in relation to its institutional purposes of debating, formulating, deliberating, monitoring and evaluating local urban development policies. For that, the institutional design analysis model, advocated by Cláudia Faria and Uriela Ribeiro, was used together, in addition to the model of deliberative quality, by Débora Almeida and Eleonora Cunha. As theoretical references, the doctrines of deliberative democracy and the public sphere, defended by Jürgen Habermas, as well as the adaptations of the public sphere to the Brazilian context proposed by Leonardo Avritzer and Sérgio Costa. To achieve the objectives, the following were carried out: documentary analysis of the rules for the creation and organization of the council; the systematization of the minutes of the meeting from 2019 to 2020; the application of semi-structured interviews and a form with closed questions (mostly), to the councilors of CONCIDADE in 2020. As a result of this survey of primary data, the approach to the analysis of institutional design revealed average degrees of democratization and institutionalization and a low level of representation on the board. The approach to the quality of the deliberative process, on the other hand, showed a low degree of deliberative effectiveness, which indicates that the council has a reduced capacity to influence, control and decide on Porto Seguro's urban development policy. The quality model of the deliberative process also demonstrated that the deliberative democratic theory offers solid elements for the analysis of the councils, such as the use of the principles of advertising, plurality and deliberative equality. However, the results presented show that CONCIDADE distances itself, even, from the public sphere in the Habermasian molds, as it does not reveal the presence, in a satisfactory way, of the elements necessary for the exercise of free debate.

Keywords: Social control. Institutionalized participation. Municipal councils. Urban development policy. Porto Seguro. Extreme South of Bahia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Pág.
Figura 1 – Cartaz de divulgação do evento de capacitação de gestores e lideranças em Porto Seguro	66
Figura 2 – Plano geral do zoneamento de Porto Seguro	82
Figura 3 – Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Hippies em Trancoso ..	149
Figura 4 – Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Hippies em Trancoso ..	150
Figura 5 – Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Hippies em Trancoso localizada na entrada do Quadrado de Trancoso	150
Figura 6 – Imagem do Quadrado de Trancoso	151

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1 – Dados sobre as Conferências Municipais realizadas pelo CONCIDADE	94
Tabela 2 – <i>Como</i> fala a sociedade civil no conselho (em números absolutos e percentuais)	122
Tabela 3 – <i>Como</i> falam as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa no conselho (em números absolutos e percentuais)	123
Tabela 4 – <i>Como</i> fala o poder público o conselho (em números absolutos e percentuais)	124
Tabela 5 – Quantitativo de falas do poder público por tipo de política pública	129
Tabela 6 – Quantitativo de falas das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa por tipo de política pública	130
Tabela 7 – Quantitativo de falas da sociedade civil por tipo de política pública	136
Tabela 8 – Quantitativo das formas de expressão no conselho	138
Tabela 9 – Debates no conselho em números absolutos e percentuais	139
Tabela 10 – Número de contestações nos debates em números absolutos e percentuais	140
Tabela 11 – Decisões prevalentes nas atas (2019-2020)	152

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 – Relação de Conselhos em Porto Seguro	44
Quadro 2 – Cronologia das normas do CONCIDADE em Porto Seguro	55
Quadro 3 – Estrutura organizacional do CONCIDADE em Porto Seguro	61
Quadro 4 – Orçamento do CONCIDADE	65
Quadro 5 – Infraestrutura e recursos materiais do CONCIDADE	68
Quadro 6 – Frequência das reuniões do conselho (2019 a 2020)	69
Quadro 7 – Composição CONCIDADE em 2020 por segmento de representação	77
Quadro 8 – Composição do CONCIDADE em 2007 por segmento de representação	78
Quadro 9 – Participação dos atores no processo deliberativo do CONCIDADE (2019-2020)	153
Quadro 10 – Grau de efetividade deliberativa do CONCIDADE (2019-2020)	153

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1 – Grau de satisfação dos conselheiros em relação à pluralidade no conselho	76
Gráfico 2 – Diversidade de gênero no conselho	100
Gráfico 3– Perfil dos conselheiros segundo o critério de cor/raça	102
Gráfico 4 – Escolaridade dos conselheiros do CONCIDADE	103
Gráfico 5 – Faixa etária dos membros do CONCIDADE	104
Gráfico 6 – Renda familiar mensal dos conselheiros (as).....	105
Gráfico 7 – Prioridade dos interesses defendidos pelos conselheiros	106
Gráfico 8 – Frequência de contato entre representantes e representados (Em %) ..	107
Gráfico 9 – Frequência de contato dos conselheiros com sua base de apoio para diferentes finalidades (Em números absolutos)	108
Gráfico 10 – Percepção dos conselheiros sobre a influência do CONCIDADE.....	109
Gráfico 11 – Registro das falas nas atas de reunião do CONCIDADE de 2019 a 2020	116
Gráfico 12 – Distribuição das falas entre os representantes do poder público	117
Gráfico 13 – Distribuição das falas entre representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.	118
Gráfico 14 – Distribuição de intervenções entre a sociedade civil organizada	120
Gráfico 15 – Falas no conselho segundo a função	126
Gráfico 16 – Percentual de falas no conselho por tema	128
Gráfico 17 – Opinião dos conselheiros sobre o que pode ser aperfeiçoado no CONCIDADE	145

LISTA DE SIGLAS

ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ARCODE	Associação de Arquitetos e Urbanistas da Costa do Descobrimento
ASBEC	Associação Beneficente de Moradores de Nova Caraíva
ASVALE	Associação de Amigos de Vale Verde e Entorno
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CODETERS	Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável
CONCIDADE	Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro
ConCidades/BA	Conselho Estadual das Cidades da Bahia
CREA	Conselho Regional de Arquitetura e Agronomia da Bahia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Despertar	Associação Despertar Trancoso
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
IFBA	Instituto Federal da Bahia
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPs	Instituições Participativas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDPS	Associação Movimento de Defesa de Porto Seguro
MDPS	Movimento de Defesa de Porto Seguro
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCS	Órgão Colegiado para Controle Social dos Serviços Públicos de Saneamento Básico
ONGs	Organizações não governamentais
OPs	Orçamentos Participativos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDMP	Plano Diretor Municipal Participativo
PL	Partido Liberal
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação

PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
SAA	Sociedade Amigos de Arraial d'Ajuda
SAJ	Subchefia para Assuntos Jurídicos
SAT	Sociedade Amigos de Trancoso
SEDUR	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SINDAE	Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente no Estado da Bahia
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	20
CONSTRUÇÃO E DESCRIÇÃO DO <i>CORPUS</i> DE ANÁLISE.....	24
ETAPAS DA PESQUISA	24
1 A PARTICIPAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NO PROCESSO DELIBERATIVO DEMOCRÁTICO	28
1.1 O MODELO DEMOCRÁTICO DE DELIBERAÇÃO E A ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA	28
1.2 O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA APLICADO AO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.....	31
1.3 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA REPRESENTATIVO	36
1.4 BREVE HISTÓRICO DO CENÁRIO PARTICIPATIVO E DO SURGIMENTO DE CONSELHOS.....	39
1.5 A CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	48
2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONCIDADE	52
2.1 GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	54
2.1.1 Reconhecimento formal pelo Estado	54
2.1.2 Capacidade de organização administrativa	61
2.1.3 Capacidade de organização política	69
2.2 GRAU DE REPRESENTAÇÃO.....	73
2.2.1 Composição e pluralidade	75
2.2.2 Proporcionalidade	77
2.3 GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO.....	87
2.3.1 Processo decisório	88
2.3.2 Conferência Municipal da Cidade	93
3 O PROCESSO DELIBERATIVO DO CONCIDADE	97
3.1 QUEM DELIBERA NO CONCIDADE?.....	99

3.1.1	Perfil socioeconômico dos representantes no conselho.....	100
3.1.2	Perfil da representação no conselho.....	106
3.2	4.2 PUBLICIDADE E IGUALDADE DELIBERATIVA: INCLUSÃO DE AUTORES E TEMAS.....	110
3.2.1	A publicidade da deliberação	111
3.2.2	A capacidade de vocalização dos participantes	115
3.2.3	A capacidade de agenda dos participantes	121
3.3	PROPOSIÇÕES E CONTROLE SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS	126
3.4	FORMAS DE EXPRESSÃO DO CONSELHO.....	137
3.5	DECISÕES SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS	141
3.6	A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO CONCIDADE.....	153
	CONCLUSÕES	156
	REFERÊNCIAS	164
	APÊNDICES	174
	ANEXOS	176

INTRODUÇÃO

Desde a proclamação da República, o Brasil foi marcado por uma série de governos oligárquicos, autoritários ou ditatoriais. Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 (CF/1988), deu-se início ao processo de redemocratização política do país e uma das questões que logo se colocou foi: como tornar as relações entre o Estado e a sociedade mais democráticas? Um dos caminhos apontados, inclusive, na própria Carta Magna foi o da participação popular.

Após intensa participação popular no processo constituinte, a CF/1988 consagrou a soberania popular em seu art. 1º, parágrafo único, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Além de formas de participação direta como referendo, plebiscito, iniciativa popular, ação popular e ação civil pública, a CF/1988 também previu, em diversos artigos, formas de participação da sociedade, como a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, a gestão democrática do ensino público e a participação da comunidade como diretriz das ações e serviços públicos de saúde.

A participação de forma institucionalizada tem início, já no processo constituinte com as emendas populares, propostas por diversos movimentos da sociedade civil, como os da saúde e de reforma urbana, e contaram com atuações importantes, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O segundo momento dessa institucionalização dá-se com a conquista pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de prefeituras importantes¹ a partir dos anos 1990, de modo que Orçamentos Participativos (OPs) se tornaram uma marca registrada das gestões do PT em nível local. Por fim, a participação ganhou uma dimensão nacional com a chegada do PT, em 2003, à Presidência da República. A partir daí, houve uma expansão de conselhos e conferências nacionais, que antes estavam limitados às áreas de saúde e assistência social (AVRITZER, 2016, pp. 49-51).

Dessa maneira, o texto constitucional e a adesão do PT às formas de gestão participativas impulsionaram, a partir dos anos 1990, a expansão de Instituições Participativas (IPs) como conselhos de políticas, conferências, fóruns, consultas públicas, audiências públicas e orçamentos participativos. A partir de então, essas

¹ São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

inovações do campo das políticas públicas foram se incorporando ao arcabouço institucional em todos os níveis de governo, por todo território nacional, consolidando, assim, normas e procedimentos para a estruturação das ações social e política.

Nesse cenário, conselhos gestores foram uma das principais experiências de democracia participativa na história recente do país. Fruto do clamor por mais participação popular nas lutas pela redemocratização do Brasil, a novidade dessa experiência é tributária, sobretudo, do seu caráter institucionalizado, já que conselhos são órgãos colegiados dos quais fazem parte representantes do poder público e representantes de cidadãos. Vinculam-se ao Poder Executivo e têm o objetivo de possibilitar o diálogo entre Estado e sociedade no processo de tomada de decisões coletivas sobre políticas públicas.

Entretanto, a partir de 2010, a institucionalização da participação começa a apresentar sinais de esgotamento. Um dos limites diz respeito à transformação do próprio padrão da participação (Cf. AVRITZER, 2016). As conferências, que antes se concentravam em áreas clássicas, como saúde, assistência social e políticas urbanas, passam por uma renovação e a participação desloca-se para novas áreas temáticas, como direitos humanos, cultura e políticas públicas para as mulheres, cujos atores passam a pautar uma agenda mais conflitiva em relação ao governo.

Outro limite que ficou evidenciado, já no início do governo Lula, é a cisão que ocorre no campo participativo em relação às políticas públicas de meio ambiente. Nos primeiros anos do século XXI, foi notável o abandono pelo governo de agendas fundamentais para o movimento ambientalista como a das reservas extrativistas. Ainda, a presença da bancada ruralista, na base dos governos Lula e Dilma, também provocou o enfraquecimento do campo participacionista ligado aos direitos indígenas e quilombolas, sobretudo no que diz respeito à pauta de demarcação de terras das populações originárias e tradicionais.

Além disso, a área de infraestrutura, que, historicamente², sempre esteve à margem de processos participativos da década de 1990, foi ignorada durante a execução das obras de infraestrutura e mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, as quais violam o Estatuto das Cidades ao desconsiderar interesses de populações afetadas pelas obras.

² Muito em função da falta de investimentos na área por conta da crise da dívida pública no período que se seguiu à democratização.

A crise do presidencialismo de coalizão, o envolvimento do PT em graves escândalos de corrupção, amplamente divulgados pela mídia hegemônica – em uma tentativa bem sucedida de associar o partido à corrupção –, além da perda do monopólio da participação, por parte dos movimentos e atores ligados ao PT, tudo isso contribuiu para a abertura de um novo campo participativo, inclusive, com a criação de um polo participativo conservador que iria mudar radicalmente a agenda de mobilização no país. (AVRITZER, 2016).

A partir das manifestações de junho de 2013, seguiu-se o não reconhecimento da derrota eleitoral, no segundo turno do pleito de 2014, por parte do candidato à presidência, Aécio Neves, e um “grande acordo nacional”, “com o Supremo, com tudo”, nas palavras de Romero Jucá, o que criou ambiente de crescente ingovernabilidade que culminaria no fatídico processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e na prisão de Lula pelo ex-juiz Sergio Moro, que deixou o caminho eleitoral livre para a vitória do populismo de extrema-direita, capitaneado por forças conservadoras, comumente associadas à bancada BBB (da Bala, da Bíblia e do Boi, numa alusão às facções políticas do segmento evangélico, do agronegócio e das milícias) do Congresso Nacional.

Todo esse cenário nacional abriu espaço para fenômenos de despolitização³ da população como a pós-política⁴ e a ultrapolítica⁵, gerando uma crise de representação do sistema político de modo geral, fenômenos que estão também ocorrendo em outras partes do globo.

A radicalização do discurso político de extrema direita e a relativização de princípios democráticos levaram à eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro para a chefia do Executivo e, com ele, um número ainda maior de parlamentares com perfil conservador no Congresso Nacional. Tudo isso se refletiu no processo de retirada de garantias e flexibilização de direitos fundamentais, de fragilização das instituições e progressiva escalada para um sistema parlamentarista de baixa extração, além de uma onda de

³ Passamos a viver no Brasil em um contexto de despolitização que tem duas faces. Uma expressa o afastamento das pessoas em relação à política e a desqualificação das práticas políticas. A outra expressa o surgimento, ainda difuso e errático, de politizações alternativas, que encontram nos indivíduos seu fulcro de ativação. (CHAUÍ; NOGUEIRA, 2007, p.120).

⁴ A pós-política é um tipo de despolitização que age no campo do senso comum como uma forma de pós-ideologia, na qual assuntos relacionados a *status* político, social e econômico são efetivamente gerenciados. Esse gerenciamento dá a impressão de que não há luta ou disputa de projeto a ser feita (FERNANDES, 2019, p.232).

⁵ A definição mais conhecida de ultrapolítica é fornecida por Slavoj Žižek, em uma nota de rodapé em um livro de 1999: “A ultrapolítica recorre ao modelo de guerra, a política é concebida como uma forma de guerra social, como a relação para com ‘Eles’, para com um ‘Inimigo’.” (FERNANDES, 2019, p. 274).

autoritarismo político, em que segmentos sociais surfam em discursos de uma nova intervenção militar no Brasil.

Um exemplo emblemático desse processo de ruptura para com o modelo democrático pautado na participação foi a revogação do Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Além de revogar a PNPS o SNPS, o Decreto n. 9.759 de 2019, estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para colegiados, provocando extinção, em massa, de diversos conselhos ligados a ministérios, autarquias e fundações da administração pública federal. Essa ação, por parte do governo federal, reforça o argumento de que, a despeito de as IPs terem sofrido duras críticas sobre sua efetividade, pluralidade e autonomia, é razoável levantar o seguinte questionamento: por que a institucionalização da participação é incômoda a um governo com tendências autoritárias?

Mesmo antes do esgotamento das formas institucionalizadas de participação política, conselhos já vinham sofrendo críticas à sua capacidade de incidir sobre decisões das políticas públicas de sua competência. Assim, esta pesquisa faz parte do campo de estudos que busca, acordado em pressupostos da teoria deliberativa como publicidade, pluralidade e igualdade deliberativa, identificar empiricamente a presença dos elementos deliberativos nos conselhos, bem como formatos institucionais que favoreçam debates de qualidade.

Partindo da afirmação de que as IPs importam para a concretização da participação social na democracia, uma pergunta a ser feita é: quais são os elementos que conferem efetividade às IPs, dotando-as de capacidade de combater processos autoritários, sejam na esfera federal, seja na estadual, seja na municipal?

É a partir dessas perguntas que se coloca a especificidade do problema de pesquisa enfrentado aqui, qual seja, o de identificar os aspectos presentes nas normas e no processo de deliberação que impactam a efetividade da deliberação democrática no CONCIDADE em Porto Seguro.

O CONCIDADE⁶ tem a finalidade regimental de debater, formular, deliberar, monitorar e avaliar as seguintes políticas: habitação, gestão fundiária, saneamento básico, planejamento e gestão territorial de mobilidade urbana. Além disso,

⁶ Embora a norma culta oriente que a grafia da abreviatura de Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro deva ser feita em letra cursiva (Concidade), já que a abreviação pode ser pronunciada como uma palavra, optamos por acolher a forma consagrada pela lei de criação do conselho (CONCIDADE).

também é sua atribuição propor projetos de desenvolvimento sustentável. Trata-se de um órgão de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador no que se refere à política municipal de desenvolvimento urbano.

O *objetivo geral* que norteou esta pesquisa foi investigar a efetividade do processo deliberativo do CONCIDADE em relação ao cumprimento de sua finalidade institucional.

Dentre os *objetivos específicos*, destacam-se os seguintes:

- Analisar, a partir de atas de reuniões, de resoluções e de entrevistas realizadas no âmbito do CONCIDADE, como se dá a dinâmica participativa no conselho e a relação estabelecida entre atores sociais e poder público na promoção das políticas públicas de desenvolvimento urbano do município;
- Compreender como se processam as relações de interesse no conselho, por meio da análise de diferentes posicionamentos de conselheiros/as;
- Identificar quais componentes normativos limitam ou impulsionam a deliberação no CONCIDADE;
- Apontar membros ou segmentos representativos, com assento no CONCIDADE, que detêm poder para propor a agenda do conselho e tomar decisões;
- Verificar a transparência e a publicidade dos atos praticados no conselho;
- Captar a natureza de interesses defendidos por membros que representam o poder público: se interesses públicos primários (interesses coletivos) ou secundários (da gestão municipal e do erário).

Nas seções abaixo são detalhados modelos de análise escolhidos para abordar o objeto da pesquisa, como também procedimentos e instrumentos metodológicos utilizados a fim de alcançar os objetivos pretendidos e, assim, poder ensaiar uma resposta ao problema de pesquisa construído.

CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa buscou verificar a efetividade deliberativa do CONCIDADE no que diz respeito às suas finalidades normativas de debater, formular, deliberar, monitorar e avaliar a política de desenvolvimento urbano de Porto Seguro. O objeto da pesquisa está inserido no campo das Ciências Sociais, desse modo, a abordagem

principal foi qualitativa; entretanto, algumas análises exigiram a utilização de métodos quantitativos de forma complementar.

Quanto à natureza, a pesquisa é aplicada, vez que buscou “gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.35) e é explicativa em relação aos seus objetivos, pois tem “como preocupação central identificar fatores que determinam ou que contribuem para ocorrência dos fenômenos” (GIL, 2007, p. 43).

A pesquisa filia-se ao que Silva (2011) chamou de “terceira geração de pesquisas sobre instituições participativas”. O autor defende que, nesse tipo de investigação, a perspectiva transitou “para uma nova geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação de Instituições Participativas (IPs) em diferentes setores de políticas públicas” (SILVA, 2011, p.234).

Diante da complexidade que envolve a avaliação da efetividade dos conselhos de políticas, optou-se pela estratégia de diversificar modelos de análise, razão pela qual foram utilizados modelos teóricos de dinâmica deliberativa e de desenho institucional de forma conjugada.

No modelo analítico de qualidade do processo deliberativo (cf. CUNHA, 2007), são estabelecidos como parâmetro de análise um conjunto de indicadores, tais como debates face a face; igualdade na apresentação de razões; ausência de coerção; interatividade e reciprocidade de discurso; discordância entre os participantes; publicidade; informação ampliada sobre assuntos e conclusividade. Eles permitem avaliar como ocorre a deliberação em termos de *quem* participa das discussões, *como* está se desenvolvendo a deliberação e *o que* é objeto de decisões coletivas. (CUNHA *et al.*, 2011, p. 304).

Já o modelo de análise de desenho institucional (FARIA, 2007) visa aferir o grau de institucionalização, de democratização e de representação do conselho.

O grau de institucionalização é verificado por meio da avaliação de variáveis como tempo de existência da lei de criação e do Regimento Interno em vigor, estrutura organizacional e frequência de reuniões ordinárias.

O grau de democratização é obtido a partir de variáveis como composição, processo decisório, presença de comissões e previsão de conferências.

Já o grau de representação busca identificar a presença de critérios como definição de entidades que têm assento nessas instituições, número de cadeiras destinadas a cada segmento e maneiras como se organizam tais composições.

Embora se acredite na relevância de analisar a participação de IPs como variável na avaliação de políticas públicas, especialmente no caso de conselhos, tal investigação é de difícil comprovação metodológica, em razão da diversidade de variáveis que podem incidir em uma política, especialmente de políticas que não são distributivas⁷ e, também, em função da dificuldade de estabelecer uma relação de dependência entre a variável (participação do conselho) e o resultado observado (sucesso ou fracasso da política em questão).

Assim, estabelecer relação entre a atuação do CONCIDADE e os efeitos imediatos e independentes provocados no tecido social, sobretudo nas políticas públicas de desenvolvimento urbano, tornou-se desafio duplamente inviável. Em primeiro lugar, pela insuficiência, ausência ou falta de transparência dos indicadores relacionados às políticas de desenvolvimento urbano do município; e, em segundo lugar, pela dificuldade, já citada, de isolar a variável participação na avaliação dos resultados da política.

Sobre os desafios que envolvem a avaliação da participação, Lavallo aponta um caminho possível:

(...) isto é, fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: **decisões**, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao status quo em determinado campo de políticas. (LAVALLE, 2011, p.41) [grifo nosso]

Ao aplicar essa perspectiva à presente pesquisa, entendeu-se que o objetivo deveria ser analisar a efetividade do conselho não em relação à política em si, mas em relação ao seu próprio desempenho institucional materializado na forma de decisões.

Esse desempenho é verificado em razão do cumprimento das finalidades institucionais do CONCIDADE que ultrapassam o debate, o monitoramento e a

⁷ Theodor Lowi (1964; 1972) apud Celina Souza define políticas distributivas como “decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos **mais individuais** do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.” (2006, p. 28) [grifos nossos]. A característica de gerar impactos mais individuais facilitaria o estabelecimento de uma relação de causa e efeito entre a participação e a redução da pobreza ou aumento do bem estar de determinada população, por exemplo.

avaliação das políticas. A efetividade deve considerar, principalmente, a capacidade de o CONCIDADE, através de suas decisões, formular e deliberar diretrizes e instrumentos para execução de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Entretanto, é sabido que não apenas questões internas aos conselhos, mas também contexto político, cultura participativa e arranjos partidários nos quais os conselhos estão inseridos são fatores externos que podem interferir no processo participativo e na implementação de suas deliberações. Nessa direção, Silva (2011) observa que “a complexa e heterogênea estrutura institucional de espaços participativos é um dos fatores centrais de dificuldade a ser enfrentado”, propondo uma “perspectiva contextual de avaliação das IPs” como forma de “apreender sua diversidade, numa tentativa de não unificar seus processos de funcionamento e resultados.” (SILVA, 2011, p. 233-244).

A perspectiva contextual diz respeito ao fato de que não se podem esperar resultados ou efeitos similares, sem considerar contextos de implementação e/ou características particulares de cada instituição participativa. A partir dessa perspectiva, é possível considerar variáveis como projeto político do governo em relação à participação e nível de centralidade do conselho no repertório de ação política de atores sociais.

Assim, os esforços, no presente estudo, centraram-se em avaliar a efetividade deliberativa do CONCIDADE, especialmente no que diz respeito à produção de decisões que possam, ou não, ser adotadas pelo público local em relação às políticas de desenvolvimento urbano. Ainda sobre a importância de avaliar as IPs, Campos afirma o seguinte:

Para a avaliação das IPs é essencial, portanto, buscar aprofundar a compreensão da complexa rede de relações presentes nos espaços de interação social e procurar saber como esta se articula com os arranjos de poder e de autonomia gerados. São estes traços que favorecem simultaneamente o aparecimento do conflito, a construção de instâncias democráticas de mediação e de vitalidade social criativa. (2011, p. 55)

Silva corrobora tal pensamento ao afirmar que, “para uma efetiva avaliação das IPs torna-se necessário, de um lado, analisar como os diversos atores (societais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições” (2011, p.235).

Portanto, acreditou-se que, para analisar arranjos de poder e de autonomia que se estruturam em torno das decisões sobre as políticas públicas, seria fundamental compreender o alcance das deliberações produzidas pelo CONCIDADE.

CONSTRUÇÃO E DESCRIÇÃO DO *CORPUS* DE ANÁLISE

A pesquisa foi realizada, inicialmente, mediante o levantamento da legislação municipal que regula o CONCIDADE de Porto Seguro. Foram pesquisadas a lei de criação do Conselho e suas respectivas alterações, o Regimento Interno, o Plano Diretor de Porto Seguro de 2006 e o Plano Diretor Municipal Participativo de 2019 do município de Porto Seguro. O objetivo foi aferir os graus de institucionalização, democratização e representação do conselho.

Também foram sistematizadas as atas das reuniões dos anos de 2019 e 2020, além de materiais oficiais e jornalísticos de divulgação das ações do conselho até junho de 2020.

Posteriormente, foram analisados, sistematizados e interpretados dados de entrevistas realizadas com membros representantes do poder público e membros representantes da sociedade civil, a fim de identificar os princípios que apontam a qualidade do processo deliberativo, conforme proposto por Cunha (2007).

Destaca-se que, em virtude da pandemia de coronavírus (2020-2021), não foi possível realizar a observação sistemática das reuniões do conselho nem da Conferência Municipal do CONCIDADE, prevista para ocorrer em maio de 2020, mas que teve de ser adiada, pelo precitado motivo de força maior, sem definição de nova data. Tais procedimentos estavam, inicialmente, programados nesta pesquisa, dada a relevância de se observar, com mais profundidade, aspectos subjetivos da relação entre os membros que, muitas vezes, escapam ao registro formal das atas. Entretanto, acredita-se que a realização de entrevistas e questionários supriu essa perda derivada da situação de calamidade sanitária, não causando prejuízos aos modelos de análise escolhidos.

ETAPAS DA PESQUISA

Concomitantemente à realização de pesquisa bibliográfica concernente ao tema e tendo em vista que o objetivo geral que norteou esta pesquisa foi verificar a

efetividade do processo deliberativo do CONCIDADE, em relação ao cumprimento de sua finalidade institucional, optou-se por dividir o trabalho em três etapas.

A primeira delas consistiu na análise da variável institucional através de pesquisa documental e eletrônica. Para tanto, foram analisadas a Lei municipal n. 713/2007, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; a Lei municipal 977/2011, que faz alterações à lei anterior e cria o CONCIDADE; o Decreto municipal 8.160/2017, que institui o Regimento Interno do conselho; a Lei municipal 1511/09, que aprova o Plano Diretor Municipal Participativo de Porto Seguro, além de documentos oficiais e jornalísticos de divulgação das ações do conselho.

Ainda sobre trabalhos cuja análise incide sobre regras de funcionamento das IPs, Faria e Ribeiro acreditam que, “por meio da análise documental, tais estudos buscam mostrar que variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas novas instituições” (2011, p. 126). Ainda sobre o tema, as autoras afirmam que:

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127)

Tendo em vista o que as autoras referem sobre esse tipo de pesquisa, acreditou-se que seria relevante o estudo das normas relativas ao CONCIDADE, especialmente para que fossem observados aspectos previstos para seu funcionamento como a instituição do Conselho, sua finalidade e competências, sua composição, estrutura organizacional, câmaras técnicas, organização da conferência municipal, organização administrativa, financeira e material.

Silva ainda apresenta mais uma razão para a importância desse tipo de análise, que considera as normas dos conselhos, a saber, o tempo destinado pelos conselheiros para debater assuntos relativos às regras de funcionamento:

De fato, como grande parte das pesquisas sobre IPs mostram, uma parcela significativa do tempo destes fóruns é consumida em discussões sobre regras de composição e funcionamento. Este aspecto é claro indicador de que, mesmo não operando de forma autônoma e automática, tais regramentos importam. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.239)

A segunda etapa da pesquisa consistiu em identificar aspectos da qualidade do processo deliberativo, a partir da análise de conteúdo de atas do CONCIDADE desde a sua criação. Pretendeu-se, aqui, identificar a composição da agenda, a forma de resolução dos conflitos e o exercício do poder de fala e o tipo de demanda trazida pelos segmentos de representação. O tratamento dos dados foi feito a partir da Análise de Conteúdo, que, conforme Bardin (1979, p. 42):

(...) representa um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visam a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

A terceira etapa também teve a função de analisar dados, a fim de verificar a qualidade da deliberação no conselho. Os dados e informações foram coletados a partir da aplicação de entrevistas, de acordo com o tipo de representação, a fim de que se pudesse ampliar a compreensão das relações de poder entre membros de cada segmento, conforme já mencionado. O objetivo foi obter informações com maior nível de profundidade do que os que foram coletados por meio dos questionários.

Além de realização de entrevistas, foram aplicados questionários que continham perguntas predominantemente fechadas, visando a padronizar e uniformizar os dados coletados, tabulados de acordo com indicadores propostos por Cunha (2007). Com isso, esperou-se poder compreender melhor como são construídas relações de autoridade formal e informal, disputa por poder, formação de consenso e autonomia no interior dos conselhos, e também saber como conselheiros/as lidam com as distintas tarefas de deliberar e fiscalizar políticas de desenvolvimento urbano.

Para o desenvolvimento do tema, optou-se por dividir o texto da dissertação em três capítulos, da seguinte maneira: 1. A participação da esfera pública no processo deliberativo democrático; 2. O desenho institucional do CONCIDADE e 3. O processo deliberativo do CONCIDADE.

No primeiro capítulo, *A participação da esfera pública no processo deliberativo democrático*, é feita uma breve revisão da literatura em torno dos modelos democráticos, liberal, republicano e deliberativo para, em seguida, apresentar-se o

conceito de esfera pública, tal qual reformulado por Habermas (1990) a partir de sua própria teoria. O objetivo é apresentar como a ampliação do conceito de esfera pública pode permitir sua aplicação empírica ao contexto brasileiro. Para tanto, utiliza-se a leitura feita por Avritzer e Costa (2004), que propõem inserir a tomada de decisões e a criação de formas de participação que abarquem a pluralidade dos novos atores sociais no processo de deliberação. O pensamento da autora e crítica da teoria deliberativa, Chantal Mouffe é trazido com a finalidade de ampliar os horizontes de análise por destacar a importância, não apenas da razão, mas também dos afetos e das paixões na construção de identidades políticas coletivas. Ainda nesse capítulo, é investigada a relação entre representação, participação e autonomia dos atores sociais. Adicionalmente, é feito um breve histórico do surgimento dos conselhos no Brasil, dos conselhos no contexto baiano, sem prejuízo do cenário de participação construído no município de Porto Seguro.

No segundo capítulo, dedicado a traçar o desenho institucional do CONCIDADE, pretende-se construir, a partir da análise das normas de instituição do conselho, um estudo do desenho institucional da sua composição, da sua estrutura organizacional e de seu funcionamento. Com isso, esperou-se entender como as normas às quais o Conselho está sujeito podem influenciar no tipo de deliberação nele realizada. Para tanto, foram sistematizadas as disposições do Regimento Interno, confrontando-as com sua lei de criação e posteriores alterações.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, dedicado ao processo deliberativo do CONCIDADE, procede-se à análise documental de Atas de reuniões. No mesmo capítulo, são sistematizadas as informações obtidas em entrevistas realizadas com os atores sociais que participaram da instituição do Conselho, os membros representantes do poder público e os membros representantes da sociedade no período de execução da pesquisa.

1 A PARTICIPAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NO PROCESSO DELIBERATIVO DEMOCRÁTICO

1.1 O MODELO DEMOCRÁTICO DE DELIBERAÇÃO E A ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA

Jürgen Habermas defende que existem dois modelos normativos ou concepções sobre a política: a *concepção liberal* e a *concepção republicana*. A partir da visão crítica delas, ele propõe uma terceira via: a *concepção procedimental de política deliberativa*.

De acordo com a perspectiva liberal, Estado e sociedade são vistos de modo separado e a política cumpre o papel de mediar os interesses entre eles. Entretanto, Habermas alerta que, em tal perspectiva, o conceito de sociedade é diferente, conforme se verifica no trecho a seguir:

Segundo a concepção liberal o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. (1995, p. 39)

A finalidade da política, assim entendida, é compatibilizar interesses individuais, percebidos como anteriores à construção do processo político, com os do Estado, definido como interesses da coletividade. A perspectiva de felicidade dos sujeitos é a realização do projeto individual de vida, e esse projeto deve ser protegido pelo processo político. Assim é que, na visão liberal, “na condição de portadores de direitos subjetivos os cidadãos gozam da proteção do Estado na medida em que se empenham em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis” (HABERMAS, 1995, p. 40).

O processo político ocorre por meio da agregação dos interesses privados para a formação de uma vontade política, capaz de influenciar ou “programar” a administração pública. A ferramenta para atingir tal fim são as eleições para a composição do parlamento e do governo. Assim, como se observa a seguir, a legitimação das decisões políticas decorre dos processos eleitorais:

O input de votos e o output de poder respondem ao mesmo modelo de ação estratégica: ‘Diversamente da deliberação, a interação estratégica tem por fim a coordenação mais do que a cooperação. Em última

análise, o que se exige das pessoas é que não levem em conta nada que não seja o interesse próprio. Seu meio é a barganha, não o argumento. Seus instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões mas ofertas condicionais de serviços e abstenção. (HABERMAS, 1995, p. 43)

Habermas, então, conclui que o processo de legitimação do poder público centrado nas eleições não contempla os aspectos comunicativos de argumentação, da busca de um juízo coletivo da razão, mas apenas de uma ação estratégica através da qual os indivíduos buscam a realização do seu projeto de vida privada.

Já na concepção republicana, prevalece a noção de organização social a partir da comunidade, e não do Estado ou do mercado. Nela, a perspectiva da felicidade passa pela realização de valores coletivos. O Estado, assim entendido, constitui pessoa jurídica que corresponde à sociedade e, diferente da visão liberal, a sociedade não é entendida como o espaço do mercado, mas como um complexo de valores e de tradições compartilhados, onde as identidades são construídas em processos de contraste e cooperação.

Conforme a concepção republicana a formação da opinião e da vontade políticas no espaço público e no parlamento não obedece às estruturas dos processos de mercado mas tem suas estruturas específicas. São elas as estruturas de uma comunicação pública orientada para o entendimento. O paradigma da política no sentido de uma autodeterminação cidadã não é o do mercado e sim o do diálogo. (HABERMAS, 1995, p. 43)

O cidadão, na concepção republicana, não é um sujeito compreendido apenas a partir das suas liberdades negativas, utilizadas somente na condição de pessoa privada, mas os direitos subjetivos “devem-se a uma ordem jurídica objetiva que ao mesmo tempo possibilita e garante a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, fundada no respeito mútuo” (HABERMAS, 1995, p.41).

Dessa maneira, a concepção republicana amplia a função da política. Se, antes, essa função era garantir a agregação dos interesses privados da sociedade em face do Estado, a política passa a ser estruturada no diálogo como meio de alcançar o entendimento.

Habermas, ao criticar o modelo liberal e o modelo republicano comunitarista a partir da concepção da política deliberativa na teoria do discurso, articula elementos de ambos para formular um modelo que julga ideal de deliberação de

decisões. Ponderando sobre o modelo republicano, o filósofo e sociólogo da Escola de Frankfurt afirma:

A vantagem, vejo-a em que se atém ao sentido democrata radical de uma auto-organização da sociedade por cidadãos unidos comunicativamente, e em não fazer com que os fins coletivos sejam derivados somente de um arranjo entre interesses privados conflitantes. Vejo sua desvantagem no idealismo excessivo que há em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. Mas a política não se constitui somente, e nem mesmo primariamente, de questões relativas à autocompreensão ética dos grupos sociais. O erro consiste em um estreitamento ético dos discursos políticos. (HABERMAS, 1995, p.44)

O procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões parte da premissa de que a razão e a verdade não são valores absolutos, mas sim definidos consensualmente por meio de processos comunicativos. Habermas acredita na existência de um argumento universalizável, aquele que valeria para todos em todos os tempos. Entretanto, isso é algo ainda mais difícil de se alcançar em contextos de pluralidade cultural, motivo pelo qual ele propõe a diversificação dos espaços e procedimentos deliberativos institucionalizados:

As implicações normativas saltam à vista: a força da integração social que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio do Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo. (HABERMAS, 1995, p. 48)

Na concepção de Habermas, o agir comunicativo é base para a democracia, que, por sua vez, legitima o direito. O direito, nessa visão, é a ferramenta central para se alcançar o consenso.

O terceiro modelo de democracia, que eu gostaria de defender, apoia-se precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude. (HABERMAS, 1995, p. 45)

A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1995, p. 47). Nesse sentido, Habermas apresenta a institucionalização dos procedimentos de formação da vontade e da opinião como forma de combater uma visão idealista dos republicanos, que defendem que o processo de formação da vontade e da opinião ocorreria de modo natural pela inclinação do cidadão ao bem comum.

Entretanto, Habermas acredita que há um processo de racionalização das decisões políticas, por meio do qual o indivíduo se desenvolve comunicativamente junto com a sociedade.

A teoria do discurso, diferentemente, conta com a intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas comunicações desprovidas de sujeito, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação. (HABERMAS, 1995, p.48)

Na teoria do agir comunicativo, a situação ideal de fala é alcançada com a ausência de constrangimentos externos e com a presença de motivações racionais para determinar as conclusões dos discursos, gerando esferas públicas autônomas.

Isso considerado, buscou-se identificar as aproximações da esfera pública no CONCIDADE em relação à teoria apresentada, no sentido de verificar a presença nas deliberações de cooperação entre os representantes e uso de argumentos racionais para defesa das reivindicações nos debates.

1.2 O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA APLICADO AO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

A sociedade brasileira é fortemente marcada por elementos estruturais como desigualdade social e diversidade cultural e, hoje (2021), está submetida a uma conjuntura política definida por um Congresso cada vez mais conservador e por um governo conservador/autoritário. Tal cenário demonstra a necessidade de ampliar a compreensão da esfera pública, tal qual pensada por Habermas, para que ela seja capaz de abarcar as especificidades de um contexto tão heterogêneo. De acordo com o teórico,

(...) a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia a esfera pública tem de reforçar pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. (HABERMAS, 1995, p. 9) [grifo do autor]

Nesse sentido, Avritzer e Costa (2004) apontam dois problemas centrais da aplicação do conceito de esfera pública ao contexto da América Latina e do Brasil, os quais foram desconsiderados por Habermas. O primeiro é a pluralização da sociedade com novos atores sociais e suas pautas, que envolvem questões de gênero, sexualidade, povos originários, comunidades tradicionais, atores diaspóricos e imigrantes. Essa diversidade de públicos contrastaria com o modelo consensual pensado para uma sociedade europeia, supostamente mais homogênea que a brasileira. “É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos.” (AVRITZER; COSTA, 2004, p.723).

O segundo problema diz respeito às práticas sociais clientelistas, que não foram extintas, mesmo com as mudanças político-institucionais pelas quais o Brasil passou nos últimos anos. Essa realidade faz com que a esfera pública, aqui, seja incapaz de influenciar as decisões políticas de modo que a construção de políticas públicas segue uma lógica que não contempla as demandas da sociedade.

O trecho abaixo demonstra que Habermas acreditava em uma incompatibilidade entre a atuação da esfera pública e o exercício do poder administrativo:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição, *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1990, p.92) [grifos do autor]

Para superar um dos problemas apontados por Avritzer e Costa (2004), a esfera pública deve ser capaz, não apenas de tematizar, problematizar e dramatizar as

questões, mas influenciar questões pela opinião pública. Deve ter também o condão de propiciar condições de deliberar e propor soluções às políticas de sua área de atuação.

A questão que se impõe é: como pensar a efetividade de uma esfera pública, restrita apenas a exercer a influência nas decisões executivas, frente ao sistema político brasileiro, muitas vezes alheio aos anseios de uma parte da população historicamente alijada do sistema eleitoral baseado no clientelismo elitista? Ainda conforme Avritzer e Costa:

Falta, no caso de ambos os déficits constatados, um conceito substantivo de espaço público que permita, no primeiro caso, entender como, nessa esfera, se constroem, pela comunicação pública, a legitimidade e o poder efetivo que conquistam os novos atores sociais e, no segundo caso, mostrar como a existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante tem papel fundamental na construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que inibissem o clientelismo e o particularismo. (2004, p.720)

Como solução aos problemas apresentados, Avritzer e Costa apontam a pluralidade e a inclusão comunicativa de novos atores no processo de deliberação nos conselhos e a conclusividade ou capacidade de produzir decisões como princípios a serem alcançados para que se obtenha ampliação na qualidade da deliberação (2004, p. 722-723).

Outra questão central na abordagem deliberativa apresentada por Habermas é o consenso como o objetivo final da deliberação. Sobre esse aspecto, Chantal Mouffe tece importantes considerações divergentes, ao afirmar que

(...) o paradigma “deliberativo”, desenvolvido como reação a esse modelo instrumental, busca criar uma ligação entre moralidade e política. Seus defensores querem substituir a racionalidade instrumental pela racionalidade comunicativa. Eles apresentam o debate político como um campo específico de aplicação da moralidade e acreditam que é possível criar, na esfera da política, um consenso moral racional por meio da discussão livre. Nesse caso, a compreensão da política não se dá por meio da economia, mas por meio da ética ou da moralidade. (MOUFFE, 2015, p.427)

A cientista política belga faz uma releitura do termo antagonismo que foi inicialmente apresentado por Carl Schmitt. A autora afirma que é no antagonismo que reside a especificidade do político e, por se tratar de um aspecto indissociável da

democracia, não é possível desconsiderá-lo nas relações políticas, mas “o que a democracia exige é que formulemos a distinção nós/eles de um modo que seja compatível com a aceitação do pluralismo, que é constitutivo da democracia moderna.”

Nesse sentido, o antagonismo, que opera numa lógica de nós/eles em categorias de amigos/inimigos, deveria ser suplantado por uma noção de nós/eles na condição de adversários legítimos, sendo que a essa última formulação a autora dá o nome de *agonismo*.

Mouffe ainda critica o modelo deliberativo por não reconhecer a importância do papel das paixões ou afetos comuns para a construção das identidades políticas coletivas. Para os teóricos deliberativos, como Habermas, esse reconhecimento poria em risco o consenso que decorreria do uso de argumentos racionais e de valores morais compartilhados. Já para Mouffe, os conflitos políticos não são de natureza moral, portanto, não são passíveis de soluções racionais e é precisamente a desconsideração do papel que têm os afetos na construção do político que pode por em risco a democracia. Segundo ela,

Quando a divisão social não pode se manifestar em razão da pouca clareza da linha divisória esquerda/direita, as paixões não podem ser mobilizadas na direção dos objetivos democráticos e os antagonismos assumem formas que podem pôr em risco as instituições democráticas. (2015, p.2407)

Entretanto, ainda que considere o pluralismo constitutivo da democracia moderna e característico dessas sociedades políticas antagonicas, esse pluralismo não é ilimitado, conforme pode ser extraído do fragmento abaixo:

O pluralismo que eu defendo exige que se diferencie entre reivindicações que devem ser aceitas como parte do debate agonístico e aquelas que devem ser excluídas. Uma sociedade democrática não pode tratar quem questiona suas instituições básicas como um adversário legítimo. (MOUFFE, 2015, p.2421)

Na concepção da autora, liberdade e igualdade são valores inegociáveis, não obstante se admita que possa haver disputa em torno dos seus significados. Aqui é importante notar que, embora Mouffe critique a teoria deliberativa pela busca do

consenso como objetivo último da política, a autora, em verdade se aproxima do pluralismo defendido por Habermas ao não conseguir prescindir do consenso ainda que, não em relação a procedimentos e regras, mas em relação aos valores básicos que devam ser compartilhados por aqueles que participem do jogo democrático.

É importante esclarecer aqui que, como afirmou (Benhabib, 2007 [1994], p. 75) “a teoria da democracia deliberativa não é uma teoria em busca de prática; antes, é uma teoria que pretende elucidar, melhor do que outras, alguns aspectos da lógica das práticas democráticas existentes” (apud, MIGUEL, 2014, p.23).

É precisamente esse o sentido da adesão, nesse trabalho, à teoria deliberativa, mais do que um modelo ideal a ser posto em prática, ele oferece os elementos para a compreensão dos espaços públicos na condição locais nos quais as práticas deliberativas podem ser efetivadas.

Entender a democracia como um processo em construção implica incorporar elementos possam ajudar a compreensão de fenômenos capazes de incidir sobre as práticas democráticas existentes.

Tendo isso em conta, é importante destacar que Mouffe ainda adverte que os antagonismos, hoje, estão sendo formulados nos termos das categorias morais de bem/mal, provocando uma legitimação da extrema direita, que, para a autora, só pode ser combatida com um populismo de esquerda que mobilize afetos para constituição de um povo, cujos adversários sejam o sistema e as instituições capitalistas; diferentemente,

Quando a política acontece na esfera da moralidade, os antagonismos não podem assumir uma forma agonística. Na verdade, quando os oponentes não são definidos em termos políticos, mas em termos morais, eles não podem ser encarados como “adversários”, mas unicamente como “inimigos”. Com o “eles do mal” nenhum debate agonístico é possível: é preciso exterminá-los. (MOUFFE, 2015, p.1569)

O conservadorismo na política é um fenômeno que se tem visto em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil: um populismo de direita que formula o debate político em termos de categorias morais de bem e mal e desejam eliminar seus opositores/inimigos. No caso brasileiro, os principais inimigos escolhidos por essa extrema direita foram a “corrupção”, associada quase que exclusivamente ao Partido dos Trabalhadores, e o “comunismo”.

Pautas morais, a exemplo do movimento Escola Sem Partido, cujo lema é ser “contra o uso das escolas e universidades para fins de propaganda ideológica , política e partidária” têm reunido um número cada vez maior de adeptos, inclusive ou principalmente por parte de camadas mais populares da sociedade. O conteúdo apelativo e falacioso da reivindicação do movimento é um retrato de como afetos, como o medo, são capazes de mobilizar as pessoas.

Quando o então candidato às eleições em 2018, Jair Bolsonaro, diz abertamente em campanha eleitoral: “Vamos fuzilar a petralhada aqui do Acre, hein? Vamos botar esses picaretas para correr do Acre. Já que gostam tanto da Venezuela, essa turma tem que ir para lá. Só que lá não tem nem mortadela. Vão ter que comer capim mesmo⁸”, fica claro que estamos diante do cenário descrito pela autora e, mais do que isso, esse não é um fenômeno novo na história brasileira, conforme se pôde verificar no trecho transcrito abaixo:

Já havia na cultura política brasileira uma vertente que combinava autoritarismo, ordem e patriotismo, tradição da qual fazem parte, de maneiras muito diferentes, o Integralismo dos anos 1930, o Partido da Representação Popular (herdeiro do integralista), a linha dura dos militares e as concepções de Eneias Carneiro. Ainda que com ideias distintas, essas correntes tinham uma base ideológica minimamente comum. E estiveram longe de ser minoritárias, inclusive do ponto de vista eleitoral: o Partido Integralista com centenas de milhares de adeptos e simpatizantes; o candidato presidencial do PRP, Plínio Salgado, ex-líder integralista, com 8% de votos no pleito presidencial de 1955 e a eleição de Eneias como deputado federal por São Paulo em 2002 com mais de um milhão e meio de votos. (HUSSNE, 2020)

Lamentavelmente, o bolsonarismo⁹ acredita que o princípio da maioria conquistado por meio do voto legitima qualquer ação, mesmo que ela seja autoritária e passe por cima do estado de direito, das instituições democráticas e dos direitos fundamentais.

Em sentido oposto ao que defende o bolsonarismo, a seção seguinte defende que é a participação dos cidadãos, e não apenas seu voto no processo eleitoral, que define a legitimidade das ações políticas em uma democracia de qualidade.

1.3 A PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA REPRESENTATIVO

⁸ Ver matéria completa em: <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-confirma-video-em-que-bolsonaro-fala-em-fuzilar-petralhada-do-acre-foi-brincadeira-23033857>

⁹ Hussne (2020) cita como principais características do bolsonarismo, o preconceito, a violência, a repressão, a afronta às instituições e o ódio político.

Conforme já mencionado, no Brasil, a CF/88 expressa, em seu artigo 1º, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Contudo, é fundamental compreender o que esse dispositivo legal significa em termos teóricos, qual a sua relação com a institucionalização de espaços participativos, especialmente, conselhos de políticas¹⁰.

Como visto anteriormente, há uma discussão, no campo da teoria democrática, sobre a organização e a legitimação do poder político nas democracias modernas. De um lado,

A teoria democrática hegemônica afirma que tal poder deve ser organizado democraticamente através de instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder. A legitimidade do governo residiria na vontade desses indivíduos organizada pelo princípio da maioria, dado que a possibilidade da unanimidade lhe parece ser um ideal contrafactual nas sociedades modernas. (FARIA, 2000, p.2)

Entretanto, a democracia deliberativa apresenta-se em contraposição à concepção anterior e, de acordo com ela,

Sem abrir mão dos procedimentos próprios da organização do poder dessas sociedades – regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes – a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos. (FARIA, 2000, p.1)

Nesse sentido, os espaços de participação seriam não apenas intermediários das demandas da Sociedade para o Estado, mas também agentes ativos da formação de vontades dos cidadãos. Para tanto, isso exige do conselho um movimento de constante retorno à sociedade do que está em deliberação, pois só há força política com pressão popular capaz de tornar visíveis as vontades da coletividade.

Para Habermas, dentre as categorias de direitos que geram o próprio código jurídico estão “os Direitos fundamentais à participação, em igualdade e chances, em

¹⁰ Os tipos de conselhos serão descritos na seção 2.4.1.

processos da formação de opinião e da vontade, nos quais civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo” (2003, p.159) [grifo do autor].

A legitimação da representação, na acepção deliberativa, não se encerra no momento do voto, mas se estende à participação dos cidadãos na esfera pública. “Assim, uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais”. (LÜCHMANN, 2007, p. 146).

No Brasil, conselhos gestores e orçamentos participativos são fóruns institucionais pelos quais a democracia deliberativa se expressa. Contudo, Avritzer chama a atenção para especificidades da representação não eleitoral das IPs.

Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da *autorização*, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de *monopólio territorial* na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. (2007, p.444) [grifos do autor]

A participação nos conselhos não é individual nem diretamente exercida pelos cidadãos, mas ocorre coletivamente, por meio de organizações. Isso impõe uma primeira limitação, que está relacionada à autorização da representação no conselho. Tal limitação pode ser mais bem compreendida com os seguintes questionamentos: quem define quais as organizações a serem representadas no Conselho? Como essas organizações escolhem seus representantes? Como é feita a prestação de contas das ações dos representantes à sociedade e às organizações representadas?

Uma segunda limitação diz respeito ao aspecto do monopólio territorial e consiste no fato de que, nos conselhos, a participação é limitada e abarca apenas parcelas da população com interesse direto na política em questão, mesmo quando esta afeta toda a coletividade. Isso difere da representação parlamentar, que se legitima por um processo eleitoral que abrange todo o território de atuação política, representando a vontade da maioria.

Entretanto, mesmo reconhecendo a importância da modalidade eleitoral para a representação, Avritzer admite que ela é incapaz de corresponder à complexidade de

todas as relações políticas desses espaços. Ele, então, propõe a representação “por afinidade”, que se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente (AVRITZER, 2007, p.458). Adiciona ainda o autor:

(...) a questão colocada pela política contemporânea deve ser uma redução da preocupação com legitimidade dessas novas formas de representação e um aumento da preocupação sobre de que modo elas devem se sobrepôr em um sistema político regido por múltiplas soberanias. (AVRITZER, 2007, p.459)

Dito de outro modo, Avritzer revela que é mais importante atentar para a efetividade dessas instituições do que para a legitimidade de seus representantes. A efetividade, nesse caso, pode ser compreendida como o poder de impor as ações deliberadas nos ambientes participativos. Contudo, a teoria deliberativa, na condição de ideal democrático, pressupõe a existência de processos mais inclusivos e plurais de legitimação de atores sociais que, historicamente, foram excluídos dos processos políticos.

O grau de representação constitui um dos fatores analisados no capítulo dedicado ao desenho institucional do CONCIDADE. A partir dele, foi possível identificar o relacionamento de representantes com suas bases de apoio e suas instituições, a fim de identificar a legitimidade dessa representação.

1.4 BREVE HISTÓRICO DO CENÁRIO PARTICIPATIVO E DO SURGIMENTO DOS CONSELHOS

Gohn, ao analisar o cenário participacionista no Brasil de 1960 até 2010, divide a participação em cinco “ciclos de protestos políticos”¹¹. O 1º ciclo, nos anos de 1960, vai da explosão do povo nas ruas à resistência à repressão; o 2º ciclo, com as lutas e movimentos na década de 1970 e a organização pelas bases; o 3º ciclo, na década de 1980, com as Diretas Já e o processo constituinte; o 4º ciclo, que inaugura a nova fase da participação institucionalizada ou cidadã pós-1988; e o 5º ciclo de participação e

¹¹ Ciclo de protestos políticos consiste em “um período possível de ser datado onde se observam novos repertórios das formas de ação coletiva, com novas formas, práticas e *performances* de contestação; produzem narrativas com símbolos e significados novos.” (GOHN, 2019, p.66-67)

protestos nas ruas brasileiras no período de junho de 2013 até junho de 2018. (2019, pp.66-107)

A participação realizada pelo Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro, o CONCIDADE, na qualidade de conselho gestor de uma política pública, faz parte do período que a autora denominou de “4º ciclo”, caracterizado pela participação institucionalizada ou cidadã pós-1988. Gohn (2011) afirma que os conselhos foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos e, para ela,

(...) os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial e transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas públicas, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e tomada de decisões. (GOHN, 2011, pp. 89-92)

De acordo com seus objetivos e formas de funcionamento, conselhos costumam ser categorizados em três espécies pela doutrina especializada: conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos. Conselhos de políticas são os que contribuem para a formulação de políticas públicas. Conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de populações específicas, em geral, grupos marginalizados que se supõe necessitados de políticas específicas. Já os conselhos de fundos tratam de recursos públicos direcionados a determinada política (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p.75-76).

No Brasil, os primeiros Conselhos foram criados entre 1920 e 1930, com os Institutos de Pensão e Aposentadoria e as Caixas de Pensão e Aposentadoria dos Trabalhadores Urbanos. Eles representaram uma conquista da sociedade organizada através da atuação dos sindicatos de trabalhadores urbanos.

Na década de 1970, durante a ditadura militar, a sociedade organizou-se, principalmente, nas periferias das grandes e médias cidades, pela mediação da Pastoral da Igreja Católica ou pela criação de Sociedades Amigos de Bairros e de Associações de moradores. (ROCHA, 2008, p. 4). Após longo período de lutas sociais de vários movimentos populares pela redemocratização, “a CF/1988, por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas”. (ALENCAR *et al.*, 2014, p.9).

No entanto, foi a partir da década de 1990 que ocorreu a expansão mais significativa dos conselhos no país: “Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988” (ALENCAR *et al.*, 2014, p. 9).

Alguns conselhos como o de Saúde, o de Assistência Social e o de Direitos da Criança e do Adolescente foram criados a partir de uma previsão constitucional.

Entre

(...) a rápida disseminação de conselhos de políticas públicas e de direitos pelos municípios do país, desde a década de 1990, está relacionada à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos. (CORTES, 2011, p.142)

Além das intensas transformações sociais que ocorriam no período, o país ainda passava por uma reforma da estrutura administrativa do Estado:

(...) sobretudo desde o início dos anos 1990, no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e no Brasil, a participação dos cidadãos vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática, sobretudo no âmbito local. (MILANI, 2006, p. 182).

Assim, a institucionalização da participação dos cidadãos pode ser vista como resultado da atuação distinta de diversos sujeitos: a reivindicação de movimentos sociais, a pressão de organismos internacionais¹² – ao exigirem mais transparência nas ações do governo – e a atuação do próprio Estado para descentralizar a execução de políticas.

Desse modo, verifica-se a existência de diferentes racionalidades entre os atores que pregam a participação no Brasil (inclusive entre atores do mesmo segmento). Essa compreensão é fundamental no estudo de espaços participativos, pois a lente através da qual a participação é vista modula os efeitos que devem ser esperados.

As formas de participação que, inicialmente, aconteciam no âmbito local ganhou projeção nacional, durante o governo Lula, e hoje estão presentes nos diferentes

¹² Banco Mundial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), União Europeia, Organização das Nações Unidas (ONU)

níveis de governo, em diferentes áreas de políticas públicas e diferentes contextos políticos e regionais.

No que diz respeito ao cenário participativo do estado da Bahia, Milani compreende a natureza da participação baiana a partir do conceito de “autoritarismo social”, que

(...) alimenta formas de sociabilidade excludentes e reproduz a desigualdade em todos os seus níveis, inclusive e sobretudo no campo da política e constitui, como veremos a seguir, fator impeditivo de uma efetiva democratização das relações entre Estado e sociedade na Bahia. (MILANI, 2006, p.22)

O autor aponta, ainda, cinco ordens de fatores que podem explicar a dificuldade de construção de uma cultura participativa “genuína” na Bahia: 1) estratégias de desenvolvimento lideradas pelo capital corporativo nacional e internacional; 2) projeto de modernização local baseada no carlismo¹³; 3) política marcada por uma concepção individual do poder institucional; 4) política centrada na separação entre capital (e seu Recôncavo) e o interior do Estado; e 5) política culturalmente informada pelo mito da baianidade.

Diante das questões apresentadas pelo autor, é possível concluir que as experiências participativas, em especial os conselhos, apresentam grande variação de modos de funcionamento e de resultados, em função de aspectos externos, como cultura política local, apoio da gestão, centralidade do conselho para os atores sociais, recursos financeiros e materiais disponíveis, dentre outros.

As eleições para Governo do Estado da Bahia, em 2006, terminaram com a derrota do extinto Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), e a eleição de Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT). Além da derrota eleitoral em si, esse processo representou a quebra de uma hegemonia do carlismo no estado, o que poderia apontar para a construção de uma cultura participativa que não estivesse fundada nos fatores já apontados por Milani.

¹³ “Carlismo” é um termo utilizado para designar o grupo formado no Estado da Bahia em torno da forte liderança de Antônio Carlos Magalhães que, durante algumas décadas, foi o político mais importante do Estado e um dos mais influentes do Brasil. Segundo Dantas Neto (2006a), deve-se pensar o carlismo não apenas como um grupo político, mas como uma “política”, ou um modo de fazer política. Em sua interpretação, o carlismo constituiu-se como a versão baiana da modernização conservadora brasileira, isto é, uma versão regional de um mix de modernização econômica e conservadorismo político que, embora com variações de estilo e nas suas bases sociais, foi uma fórmula hegemônica na maior parte da história republicana brasileira, em diferentes regimes políticos. (PEREIRA, 2017, p.238)

Nesse novo cenário, o governo eleito realiza, pela primeira vez, o Plano Plurianual (PPA) Participativo, acompanhado de um processo de escuta social para a construção do (PPA) através da organização de plenárias, nas quais a sociedade civil organizada, gestores públicos e técnicos do governo estadual formulam propostas a serem incorporadas no instrumento de planejamento. (PAMPONET, 2012, pp.65-66)

Para elaboração do PPA Participativo, dois elementos foram fundamentais: a adoção dos Territórios de Identidade¹⁴ como unidade de Planejamento e a utilização do Mapa Estratégico criado na transição do governo Paulo Souto para o de Jaques Wagner. Pamponet ainda afirma que

Uma decisão importante adotada pela organização do evento relaciona-se ao caráter das plenárias. O objetivo explícito do governo desde o início foi o de coletar propostas para subsidiar a elaboração de políticas públicas e não deliberar sobre a aplicação de recursos. Outro detalhe é que a apresentação das propostas não implicava, necessariamente, a incorporação ao Plano Plurianual 2008-2011 que foi encaminhado à Assembleia Legislativa para apreciação. (PAMPONET, 2012, p.64)

Não obstante, a Lei Estadual n. 13.214 de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, tem como uma de suas diretrizes fomentar a coesão social¹⁵ e reduzir as desigualdades territoriais. Para identificar as prioridades definidas a partir da realidade local, foi criado o conceito de “território de identidade”, que consiste na

(...) unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia. (BAHIA, 2014)

¹⁴ Para a formulação e implementação das ações que integram o Plano de Governo, adotou-se a priori o conceito de Território de Identidade utilizado pela Coordenação dos Territórios e Movimento da Agricultura Familiar e MDA, onde o sentimento de pertença da população, associado a características socioeconômicas, políticas, culturais e geo-ambientais de cada espaço, constituiu um elemento essencial para a definição e delimitação dos 26 territórios baianos. (BAHIA, 2007, p. 63)

¹⁵ A coesão social é um termo da sociologia muito associado à obra do sociólogo, filósofo e antropólogo francês, Durkheim, para o qual ela seria “uma solidariedade *sui generis*, que nascida das semelhanças, vincula diretamente o indivíduo à sociedade [...] não consiste apenas num apego geral e indeterminado do indivíduo ao grupo, mas também torna harmônico o detalhe dos movimentos. (DURKHEIM, 1999, p.79)

Ainda sobre a identidade como critério de organização administrativa do território, Ortega, Cerqueira e Silva afirmam que a identidade em comum possibilita a coesão no diálogo do desenvolvimento territorial, pois

A identidade se manifesta por meio de traços socioculturais, elementos sociogeográficos, atividades socioeconômicas e interesses sociopolíticos. Abrange a construção de valores, costumes, princípios compartilhados, crenças, simbologias e formas de vida que se fazem comuns, em dado espaço, para sua gente. (2016, p.67)

Além de dispor sobre a política territorial, essa mesma lei criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters) “como espaços de referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia”.

Tal iniciativa pode significar o início de um processo capaz de estabelecer uma nova racionalidade, mais inclusiva e menos autoritária, no desenvolvimento da política territorial no Estado, capilarizando as políticas de participação social e promovendo a transparência na gestão e o controle cidadão em outras regiões do Estado, para além da capital.

Em que pese tudo isso, os Codeters não têm poder de decisão e alguns elementos para efetivação da participação popular em suas assembleias não são de fato garantidos pelo Governo do Estado.

Outro importante marco no cenário participativo baiano foi a criação do Conselho das Cidades do Estado da Bahia (ConCidades/BA), em 2007. Em pesquisa sobre a efetividade do ConCidades/BA, na década de 2008 a 2018, Menezes (2019) identifica, na trajetória do conselho, dois momentos que merecem destaque e que coincidem com o início dos governos do PT na Bahia,

O primeiro deles, seria o já abordado período de consolidação do conselho, que ocorre ao longo do ano de 2007 e se caracteriza pela disputa institucional a partir da articulação entre movimentos sociais e atores estatais que almejavam o fortalecimento da SEDUR. Já o segundo momento ocorre ao longo do mandato do primeiro secretário de desenvolvimento urbano Afonso Florence e finda-se em 2010. Como características destacam-se a) frustração da expectativa deliberativa do conselho b) tentativa de repactuar com os conselheiros a partir da negociação direta c) fortalecimento do conselho como espaço de articulação política. (MENEZES, 2019, p. 17)

Menezes conclui que, a despeito das lacunas encontradas em relação à capacidade do conselho em gerar decisões vinculantes, o conselho apresentou uma relevante efetividade em articular e mobilizar atores estratégicos em torno da política, revelando que a possibilidade de o conselho desempenhar outros papéis, não necessariamente os que foram previstos em suas normas instituidoras.

Sobre a participação na esfera municipal, no período compreendido entre os anos de 1991 e 2020, observou-se que Porto Seguro instituiu 28 conselhos municipais, embora nem todos se encontrem ativos no momento (2021). Abaixo, segue quadro com a listagem dos conselhos, seus anos de criação e os tipos de atuação:

Quadro 1 – Relação de Conselhos em Porto Seguro

Nº	Nº LEI DE CRIAÇÃO	ALTERAÇÕES LEGAIS	PREVISÃO DE FUNDO	NOME DO CONSELHO MUNICIPAL	TIPO
1	089/1991	515/2004, 517/2004 e 1019/2012		Conselho Municipal de Saúde	Políticas
2	152/1993			Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente	Direitos
3	153/1993	362/2000		Conselho Tutelar	Direitos
4	253/1997			Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Fundos
5	256/1997			Conselho Municipal de Educação	Políticas
6	258/1997			Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro - CMDRP	Políticas
7	266/1997	854/2009, 908/2010 e 1048/2013		Conselho Municipal de Meio Ambiente	Políticas
8	274/1998	696/2007 e 868/2010	Sim	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Fundos
9	290/1998	747/2007 e 411/2001		Conselho Municipal de Assistência Social	Políticas
10	304/1998	838/2009 e 1095/2013		Conselho Municipal de Turismo - CMT	Políticas
11	395/2001			Conselho Municipal para Acompanhamento da Execução do Programa Bolsa Escola	Fundos
12	446/2002			Conselho Municipal de Cultura CMC	Políticas
13	506/2003	1155/2014 e 1108/2013		Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – COMSEA	Políticas
14	515/2004	1130/2014		Conselho Municipal da Juventude	Políticas
15	530/2004	1205/2014	Sim	Conselho Municipal Antidrogas - COMAD	Políticas
16	635/2006	1120/2013	Sim	Conselho Municipal de Trânsito – CMTRAN	Políticas
17	680/2007	1184/2014	Sim	Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial	Direitos

18	713/2007	977/2011		Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)/CONCIDADE	Políticas
19	757/2008		Sim	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - COMDIM	Direitos
20	764/2008	1437/2018	Sim	Conselho Municipal de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	Direitos
21	792/2008	1188/2014	Sim	Conselho Municipal dos Direitos do idoso	Direitos
22	894/2010		Sim	Conselho Municipal de Desenvolvimento do Litoral Sul - COMDESUL	Políticas
23	1089/2013			Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - CMDS	Políticas
24	1156/2014		Sim	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – CONDECON	Direitos
25	1183/2014			Conselho Municipal de Segurança Pública	Políticas
26	1393/2017			Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais	Políticas
27	1394/2017 ¹⁶			Conselho Municipal de Contribuintes – CMC	Direitos
28	1445/2018		Sim	Conselho Municipal de Requalificação da Orla Norte	Políticas

Fonte: Autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Porto Seguro.

A partir do quadro acima, construído com base em pesquisas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Vereadores, é possível notar que Porto Seguro acompanha a lógica da institucionalização dos conselhos presente na União e no estado da Bahia. De acordo com essa metodologia, os espaços participativos passaram a integrar a estrutura do governo local a partir do processo de redemocratização brasileiro.

Já no que diz respeito ao contexto histórico do CONCIDADE em Porto Seguro, observa-se uma estreita relação com a criação do ConCidades estadual, em 2007, regulamentado no ano seguinte.

Foi publicada, um ano depois, a Lei Estadual n. 11.041/2008, que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, prevendo que, para receber recursos do Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social, os municípios deveriam:

(...) constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares e as demais exigências do Termo de Adesão aos Sistemas Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social. (BAHIA, 2008, p.13)

¹⁶ A lei refere-se à criação do fundo municipal de contribuintes e faz menção ao Conselho.

A imposição dessa condição aos municípios para acesso aos recursos do fundo revela que essa pode ter sido a motivação para institucionalização do CONCIDADE, pois, a despeito de ter sido criado, em 2007, como Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o conselho ganhou a denominação de CONCIDADE por meio de alteração da lei de criação em 2011.

A constatação feita no parágrafo anterior vai ao encontro do que prega Gohn sobre a institucionalização da participação no pós-1988, segundo a autora, ela pode ser organizada em três momentos:

O primeiro, nos anos de 1990, resultado de uma trajetória de luta para implementar as conquistas institucionais, destacando os conselhos gestores e outros espaços institucionalizados como o OP (Orçamento Participativo). O segundo a partir dos anos 2000, aprofundou as formas de gestão deliberativas, criou inúmeras inovações no amplo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica e redesenhou o formato de construção de várias políticas sociais com a generalização do uso das conferências. (...) A terceira fase ocorre década de 2010, mais especificamente após 2013, indicando uma crise no sistema de participação institucionalizada e o consequente desmonte ou esvaziamento políticas participativas, processo ora em andamento. (2019, p.94)

Como é possível notar, a criação do CONCIDADE se deu justamente nesse segundo momento não mais caracterizado pelas lutas para implementar conquistas institucionais, mas sim dentro de um processo em que houve a tentativa de inserir a participação como uma política de Estado.

Ainda segundo Gohn (2019), a partir dos anos 1990, a participação dos cidadãos nas políticas públicas se transformou em modelo de gestão. De acordo com Milani, desde início dos anos 1990, a participação social vinha sendo construída como um dos princípios organizativos centrais da reforma da administração pública e esse modelo de gestão tende a

Incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsivness e accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008, p. 553)

Nessa direção, analisando a participação na conjuntura socioeconômica do Brasil em 2005, Gohn aponta que o pragmatismo da política, regido por projetos e acordos, não alterou o perfil neoliberal do Estado, amiúde voltado para resolver problemas técnicos da economia. Nesse cenário, ela afirma que “predomina a lógica do ‘presentismo’ nos discursos e nas práticas. A linguagem dos gestores é técnica com argumentos etapistas, onde os parâmetros não são os problemas da população, mas a lógica financeira.” (2019, pp.95-96)

Dessa forma, o descompasso entre “projetos e sonhos” fez com que o longo período de expansão da participação institucionalizada encontrasse limitações. Para Avritzer, o limite externo “está ligado a um conjunto de setores que ou não foram completamente incluídos na participação ou passaram a ter agendas paralelas aos processos participativos.” Já o limite interno, diz respeito a uma segmentação da participação caracterizado por, de um lado, uma grande presença da participação em áreas como a das políticas sociais e, de outro, a ausência quase integral da participação na área da infraestrutura. (2019, pp. 50-51)

Tudo isso contribuiu para o surgimento de um novo campo participativo no país a partir de 2013:

O novo ciclo de protestos no campo das lutas e movimentos sociais no Brasil não é homogêneo, ao contrário, apresenta diferenças, grandes contrastes e heterogeneidade dos sujeitos na cena pública. Dentro do ciclo há vários campos: o popular, o socialista, o autonomista, o anarquista, o neoliberal etc. (GOHN, 2019, p. 128)

Nesse novo cenário, por um lado, ocorreu a ampliação do debate público com o exercício da cidadania para além do voto, mas, por outro lado, a democracia tem se fragilizado pelas tensões e polarização provenientes de um campo participativo conservador que questiona as regras do jogo político, a política e a existência do outro. Por esse motivo é que, para Gohn, “a partir de 2013 é preciso repensar as análises sobre a lógica da ação coletiva organizada em termos de um único sentido, que não existe. (2019, p.257)

1.5. A CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde o início do mandato presidencial de Jair Bolsonaro (janeiro de 2019), o governo federal colocou em ação uma série de medidas que enfraquecem a participação da sociedade nas decisões relacionadas às políticas e dificultam a transparência e o controle cidadão.

Em 23 de janeiro de 2019, foi publicado o Decreto n. 9.690. Através dele, o presidente então em exercício, Hamilton Mourão, ampliava o rol de autoridades com competência para classificar documentos públicos ultrassecretos¹⁷, cujo sigilo é de 25 anos. A competência – que antes era restrita ao presidente e vice-presidente da República, aos ministros de Estado, aos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e aos chefes de missões diplomáticas e consulares –, seria estendida a ocupantes de cargos em comissão do Grupo-DAS de nível 101.6 ou superior, ou de hierarquia equivalente, e para os dirigentes máximos de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

Em 4 de fevereiro de 2019, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, Augusto Heleno, assina a Portaria n. 17, pela qual transfere, para a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), competência para classificar os graus de sigilo dos documentos públicos. Todavia, em 27 de fevereiro de 2019, após pressão do Ministério Público Federal (MPF), o presidente foi obrigado a recuar e revogar o Decreto 9.690.

Dando continuidade às medidas que atentam contra a participação social, foi publicado o Decreto n. 9.759, em 11 de abril de 2019. Além de extinguir a PNPS e o SNPS, o decreto estabelece novas diretrizes, regras e limitações para todos os órgãos colegiados ligados ao Poder Executivo federal que não tenham suas competências previstas em lei. O motivo alegado pelo governo foi a racionalização da administração pública, embora não tenha apresentado nenhum estudo de impacto financeiro decorrente das atividades dos órgãos colegiados.

Do total de 2.593 órgãos colegiados (conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado),

¹⁷ Com o decreto 9.690/2019, o rol de pessoas competentes para classificar o grau de sigilo dos documentos públicos se tornaria mais amplo, inclusive, do que foi no período da ditadura militar, onde a prática da imposição de sigilo a documentos foi largamente utilizada para ocultar os crimes praticados pelo regime.

734 foram extintos imediatamente, 996 não foram extintos por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) e 863 estavam, em junho de 2019, sob avaliação do governo para identificação do tipo de norma de criação.

Ao anunciar a revogação do Plano Nacional de Participação Social (PNPS), criado no governo Dilma e que obrigava órgãos da administração direta e indireta a criarem estruturas de participação social, o chefe da Casa Civil Onyx Lorenzoni disse que os conselhos integrados à sociedade “vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população”. (SACONI; ALEIXO; MAIA, 2019, p.2).

Claramente, os agentes políticos que defenderam o fim do SNPS partem de uma noção de democracia pouco exigente, na qual o papel do cidadão se encerra com o voto. É precisamente essa visão que se combate ao longo deste trabalho, já que a democracia deliberativa, aqui defendida, incorpora a participação da sociedade como elemento de legitimação da política em um regime democrático.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) havia recebido, até 28 de junho de 2019¹⁸, 129 Exposições de Motivos relacionadas a pedidos de órgãos colegiados. Embora a Subchefia não tenha esclarecido quantas se tratavam de solicitação para recriação de colegiados, das 129 manifestações recebidas, apenas 61 foram transformadas em atos relacionados a colegiados.

A título de exemplo, em agosto de 2019, a Ministra de Estado da Mulher, Família e Direitos Humanos, Damares Alves, publicou a Portaria n. 2.046 de 15 de agosto de 2019, pela qual foram extintos cinco comitês e uma comissão que haviam sido instituídos por portaria, não por lei. São eles: Comitê Permanente para a Desburocratização; Comitê de Convênios e Contratos Administrativo; Comitê de Gênero Janaína Romão; Comitê de Diversidade e Inclusão; Comitê da Segurança da Informação e Comunicação; e Comissão Permanente da Agenda de Convergência para a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes impactados por obras ou empreendimentos.

¹⁸ O prazo foi estabelecido no Decreto. 9.759 de 11 de abril de 2019 para a extinção dos colegiados e também a data limite para o recebimento de manifestações, pela SAJ/SGPR, dos órgãos que não estivessem em desacordo com referido decreto.

Em outro caso, foi publicada a Portaria n. 45, de 02 de março de 2020, através da qual o então presidente da Fundação Cultural Palmares, Sérgio Camargo, extinguiu órgãos colegiados vinculados à instituição. Ao todo, foram extintos sete órgãos, dentre os quais, o Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, o Comitê de Governança, o Comitê de Dados Abertos, a Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, a Comissão Especial de Inventário e de Desfazimento de Bens e o Comitê de Segurança da Informação.

Como é possível observar, não existe um órgão que centralize esse processo de extinção de colegiados, pois compete a cada ministério, autarquia ou fundação da administração pública federal decidir sobre a conveniência e oportunidade para a recriação de conselhos extintos, além de identificar os que não foram criados por meio de lei para promover sua extinção. A descentralização dessa competência tem dificultado o acompanhamento do processo por parte da população e também dos meios de comunicação.

Malgrado a postura da atual gestão à frente do Governo Federal, de deliberadamente reduzir a participação institucionalizada, é preciso reconhecer que também o Poder Legislativo já havia consentido em sustar os efeitos do decreto que instituiu o SNPS e a PNPS, ao aprovar o Decreto Legislativo n. 1491/2014, como é denunciado pelos autores infratranscritos em sua literalidade:

A derrubada do decreto presidencial aconteceu na primeira sessão da Câmara Federal, dois dias após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) n. 1.491/2014, apresentado pelos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, ambos do Partido Democratas, sustou a aplicação do DP n. 8.243/2014, que criou a PNPS (Brasil 2014c). Segundo o próprio texto contido no “novo” projeto, os autores alegam que a PNPS é inconstitucional e ostensiva e argumentam ainda que ‘O decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988’ (RIBAS; PIRES; LUIZ, 2015, p. 90).

Mais recentemente, a Medida Provisória n. 929, de 23 de março de 2020, previu a suspensão, por prazo indeterminado, das respostas do Poder Público aos pedidos de informação com base na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação. O argumento do governo foi que, em

virtude da pandemia, os servidores não teriam como acessar documentos para prestar as informações solicitadas.

Esses fatos revelam que, a despeito de a CF/1988 ter previsto a participação da sociedade na construção de políticas, tanto o Congresso Nacional quanto o Executivo Federal acreditam que a autorização para o exercício da soberania popular, concedida por meio do voto, retira a capacidade de ação política dos parlamentares e governantes. Nesse sentido, parte da classe política tem-se mostrado pouco afeita à convivência com práticas democráticas transparentes e de partilha de poder com os cidadãos.

Os problemas apresentados demonstram que o sistema político, de um modo geral, não reconhece a legitimidade de práticas de representação que extrapolem as vias eleitorais, tendo sido esse o principal argumento utilizado para o desmonte da Política Nacional de Participação Social, e, certamente, um dos principais fatores para a falta de efetividade das práticas participativas implementadas.

Ainda que a representação por meio de conselho seja formalmente reconhecida, na prática, o exercício dessa representação pode ser facilmente manipulado ou minado em função do alto grau de dependência dos conselhos em relação ao apoio dos governos.

2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE NO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO

O objetivo deste capítulo é analisar o desenho institucional do CONCIDADE de Porto Seguro, a partir da categorização de Faria (2007) e Faria e Ribeiro (2011), segundo a qual é possível aferir o grau de institucionalização, de democratização e de representação nos conselhos. Com isso, espera-se compreender o potencial de alcance das ações do órgão e os aspectos limitadores das atividades praticadas por ele. Como a literatura especializada indica,

Outro conjunto de pesquisas tem realizado análises sobre as regras de funcionamento desses espaços, acreditando que elas podem tanto identificar a presença ou não dos princípios que nortearam a criação dessas instituições quanto potencializar sua realização, dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010 apud FARIA; RIBEIRO 2011, p.126)

Sobre aspectos externos, Faria e Ribeiro observam, ainda, que as variáveis culturais e políticas relativas ao contexto no qual estão inseridas as IPs interferem no próprio desenho institucional, ao afirmarem que, “como não são neutros, os desenhos assumidos por essas instituições expressam, claramente, ‘a constelação de forças sociais’ em interação em torno das mesmas”.

Nesse sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará, igualmente, expressão no desenho institucional assumido por elas (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.131).

De acordo com as citadas autoras, os fundamentos nos quais as normas se baseiam têm o poder tanto de dinamizar o processo participativo quanto de limitá-lo. Desse modo, pretendeu-se realizar um trabalho de levantamento dos aspectos normativos que estimulam e dos que limitam a ação dos atores sociais. Ainda no entender de Faria e Ribeiro:

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. (2011, p. 127)

Embora não seja possível abarcar todas as variáveis culturais e políticas presentes na instituição do CONCIDADE, foram analisadas aquelas que podem ser observadas a partir do quadro normativo vigente à época da instituição do conselho. Tal observação pode fornecer pistas sobre as intenções e motivações dos atores envolvidos na criação do conselho, além ampliar a compreensão sobre as regras de funcionamento que orientam as ações.

As regras que instituem os conselhos podem induzir dinâmicas diferentes de participação, uma vez que elas estruturam as práticas políticas dos atores envolvidos. Assim, nas seções seguintes, as normas foram estudadas com a finalidade de identificar o quão institucionalizado, representativo e democrático é o CONCIDADE.

2.1 GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O grau de institucionalização dos conselhos pode ser verificado a partir da observação de fatores como o tempo de existência da lei de criação e do Regimento Interno, sua estrutura organizacional e ainda da sua capacidade de organização política. Conforme Faria e Ribeiro (2011), o tempo de existência do conselho e a presença de normas reguladoras revelam a formalidade dos conselhos, enquanto o conjunto de estruturas organizacionais burocráticas, como mesa diretora, câmaras técnicas, comissões, é um elemento que indica a organização administrativa e financeira dele. Já a previsão e frequência de conferências e reuniões obrigatórias predizem sua “capacidade de organização política”. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128).

3.1.1 Reconhecimento formal pelo Estado

A criação dos conselhos gestores municipais é de competência privativa dos municípios, conforme o inciso I do artigo 30 da CF/88, promulgada em 5 de outubro de 1988. A eles compete legislar sobre assuntos de interesse local.

Assim, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) de Porto Seguro foi formalmente criado através da Lei municipal n. 713/2007, posteriormente alterada pela Lei municipal n. 977/2011, que modificou sua composição e o nome do órgão, que passou a ser Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro¹⁹ (CONCIDADE).

O fato de ter sido criado por meio de lei faz com que o grau de institucionalização seja maior, já que o processo de revogação de uma lei é mais

¹⁹ Acredita-se que a mudança na denominação do conselho tenha relação com a Resolução n. 83/2009, do Conselho Nacional das Cidades, através da qual se recomenda que a revisão do Plano Diretor seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão colegiado equivalente que tratasse da política urbana nos municípios.

complexo e depende da aprovação da maioria dos membros do legislativo, ao passo que a revogação de um decreto ou de uma portaria depende apenas da vontade do chefe do Poder Executivo ou de secretários de governo.

Entretanto, conquanto o conselho tenha tido sua instituição por meio de um instrumento normativo com maior força jurídica, não existe previsão de responsabilização para o gestor que não forneça os meios adequados e suficientes para o funcionamento do conselho. Na prática, isso expõe a falta de autonomia dos conselhos, pois eles dependem do fornecimento das condições materiais, orçamentárias, técnicas e administrativas para que realização de suas atividades.

O próprio CONCIDADE tem, em seu tempo de existência, alguns períodos de suspensão de atividades. Isso pode ocorrer devido a diversas razões: o chefe do executivo pode não convocar reunião para nomeação de novos conselheiros; o presidente do conselho pode não convocar reuniões ordinárias do conselho; o poder público pode ainda não providenciar espaços para sua realização ou até não disponibilizar servidores para auxiliar nas atividades administrativas; isso só pra citar alguns exemplos.

Essa instabilidade revela que, a despeito de o conselho continuar existindo do ponto de vista normativo ou formal, ele pode, simplesmente, não ter seu funcionamento assegurado pela gestão, se esta assim decidir.

Daí a importância da articulação do conselho com outras instâncias que podem exercer pressão sobre os governos. Além da mobilização da sociedade civil organizada através de seus movimentos, coletivos e redes, destaca-se o papel fundamental do Ministério Público, na qualidade de órgão curador do conselho, que deve zelar pela sua efetiva implementação e funcionamento quanto pela correta aplicação dos recursos relativos à política pública em questão. Nesse sentido, vale ressaltar também a importância de um permanente diálogo com a Defensoria Pública do Estado, que pode e deve ser acionada nos casos relacionados à política do CONCIDADE.

Quando se trata da motivação ou intencionalidade para a criação de Instituições Participativas, Cunha alerta que “é importante analisar nos espaços concretos de interação entre Estado e sociedade em que medida há uma disposição daquele em partilhar o poder de decisão e uma coordenação entre os atores que permita melhorar a *accountability* política”. (2011, p. 113).

Dessa maneira, buscou-se, a partir do quadro abaixo, demonstrar a relação entre as normas que instituem o conselho e os contextos estadual e nacional, relacionados à política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de compreender o nível de influência das políticas realizadas em outros níveis de governo na própria criação do conselho.

Quadro 2 – Cronologia das normas do CONCIDADE em Porto Seguro

Cronologia das normas relacionadas ao CONCIDADE			
Norma municipal	Assunto da norma	Contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Situação de funcionamento do CONCIDADE
Lei n. 6.511 de 17 de novembro de 2006	Aprova o Plano Diretor de Porto Seguro, inclui no capítulo III e cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	Publicação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, estabeleceu prazo de 5 anos para elaboração do Plano Diretor sob pena de o gestor responder por crime de responsabilidade. Prazo que foi prorrogado por mais 2 anos.	Não foram encontrados registros documentais que permitissem afirmar sobre o funcionamento conselho no período.
Lei n. 713 de 28 de setembro de 2007	Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	Publicação da Lei Estadual 10.704 de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades.	Não foram encontrados registros documentais que permitissem afirmar sobre o funcionamento conselho no período.
Lei n. 977 de 30 de setembro de 2011	Altera a denominação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) para Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE), bem como modifica sua composição	Agenda do Conselho Nacional das Cidades: Plano Nacional de Saneamento Básico; a estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); o controle social sobre as iniciativas em curso ligadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os projetos relacionados às obras da Copa do Mundo e Olimpíadas, notadamente em termos dos impactos sociais e ambientais; a Rio+20 e o direito à cidade como agenda de convergência para novos modelos de cidades e a organização da 5ª Conferência Nacional das Cidades (2013).	Em entrevista, um membro do conselho à época, afirma que o CONCIDADE foi criado e dissolvido logo em seguida, ainda na gestão do ex-prefeito Gilberto Abade, o qual não estaria de acordo com a função deliberativa do conselho, ficando este sem atividade por cerca de dois ou 3 anos.
Decreto n. 8.760 de 13 de julho de 2017	Publica o Regimento Interno do Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro	O encerramento do prazo para revisão do plano seria 2018. Assim, o mesmo decreto de publicação do Regimento Interno convocou também Reunião Pública para apresentação da Revisão do Plano Diretor Municipal de Porto Seguro.	Em atividade

Lei n. 1511 de 20 de agosto de 2019	Publica o Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP)	Envio para a Câmara Municipal de vereadores, em dezembro de 2018, do PDMP, de acordo com o estabelecido pelo Estatuto das Cidades.	A última atividade registrada pela pesquisa foi em 23/09/2020 e não houve convocação de reuniões do conselho por parte da nova gestão municipal até março de 2021.
-------------------------------------	--	--	--

Fonte: Autoria própria.

O Estatuto da Cidade é, sem dúvida, o marco legal mais importante para a política de desenvolvimento no país. Foi instituído pela Lei n. 10.257/2001 e estabeleceu as diretrizes da política urbana, além de estipular, para municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o prazo de 5 anos – a contar da data de entrada em vigor fixada no art. 58 do Estatuto –, portanto, até janeiro de 2007 – para elaboração de seu Plano Diretor, sendo que esse prazo inicial foi posteriormente ampliado para 2008, de modo retroativo. O Estatuto das Cidades ainda estabeleceu que a revisão do Plano Diretor fosse feita, no mínimo, a cada 10 anos, pelos municípios.

Como forma de garantir a gestão democrática das cidades, o Estatuto das Cidades também previu a criação de órgãos colegiados e conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis, nacional, estadual e municipal, além da realização de debates e audiências públicas, o que pode explicar a disseminação desse tipo de conselho pelo país.

Como se pode verificar, há um fluxo de normas que parte do plano nacional para o local, que provoca a institucionalização dos mecanismos de controle da política de desenvolvimento urbano. Ao analisarmos a cronologia das normas instituidoras do CONCIDADE em Porto Seguro, podemos fazer essa leitura ao observarmos a relação entre o momento da instituição da norma e o contexto relacionado. É evidente que não se pode afirmar, apenas com base nessa cronologia, que não existiram outros fatores para a criação do CONCIDADE local; entretanto, essa é uma leitura compartilhada também por uma/a conselheiro/a que integrou o conselho no ano de 2011, quando foi alterada sua denominação, de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para Conselho Municipal da Cidade.

Na época, acho que da gestão do Abade²⁰, houve a dissolução do conselho porque ele era deliberativo, ou seja, tinha o poder de intervir nas decisões do executivo, e isso iria contra a gestão do prefeito naquela época, então ele dissolveu. Ficou acho que uns dois ou três anos sem, logo depois ele saiu. Quando entrou Cláudia²¹, o conselho ficou meio ao léu. Durante a gestão do próprio Abade houve a exigência, na verdade, de uma constituição nos moldes do CONCIDADE, nos moldes do que o Estatuto das Cidades regia, a configuração tripartite (...). Se não acontecesse o CONCIDADE, nós não conseguiríamos terminar a revisão do plano diretor, que já vinha ocorrendo há um bom tempo e, com isso, o município deixava de receber recursos x, y e z. Às pressas, foi feita uma audiência pública e, na audiência pública, foi feita uma votação pra escolha de representantes pra o Concidades Estadual. (Representante A – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Outra fonte de pesquisa que aponta na mesma direção é a cartilha²² elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia, que contém orientações para a criação dos Conselhos Municipais das Cidades. Nela, há a informação de que a criação do Conselho Municipal da Cidade é requisito para a adesão do município ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e, conseqüentemente, para o acesso aos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) (BAHIA, 2014, p. 6).

Ainda, por meio da Resolução n. 83/2009, o Conselho Nacional das Cidades recomendou que a revisão do Plano Diretor fosse realizada com a presença da participação da sociedade civil, conforme prevê o Estatuto das Cidades em seus artigos 40 e 43. Além disso, o conselho também recomendou que a revisão do Plano Diretor fosse submetida ao Conselho da Cidade ou órgão colegiado equivalente que tratasse da política urbana, reforçando a hipótese de que a alteração da denominação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) para Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro (CONCIDADE) tenha se dado em decorrência dessas resoluções.

Como observado, a criação de conselhos, não necessariamente, é fruto do interesse dos agentes públicos municipais em aprofundar a democracia ao fortalecer a

²⁰ A gestão do prefeito Gilberto Abade, do Partido Social Democrata (PSD), de 2009 a 2012 foi marcada, dentre outros escândalos, pela prisão do seu secretário de Comunicação e Governo, Edésio Lima Dantas, acusado de ser um dos mandantes do assassinato de dois professores e sindicalistas, Álvaro Henrique Santos e Elisney Pereira Santos, que vinham denunciando irregularidades na aplicação dos recursos da educação no município. O processo n.01524-50.2010.8.05.0201, que apura o homicídio qualificado ainda está em fase de recurso no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

²¹ Cláudia Oliveira do PSD, foi eleita prefeita de Porto Seguro para a gestão 2013-2016 e reeleita para a gestão 2017-2020.

²² A cartilha está disponível em: < <http://concidadesba.blogspot.com/> >

participação pela criação de espaços de cogestão de políticas públicas. A motivação para sua instituição pode ocorrer, por exemplo, pelo interesse econômico da gestão em acessar recursos de fundos, normalmente federais, para desenvolvimento das políticas relativas ao conselho, como ficou demonstrado no exemplo acima.

Conhecer as motivações para a criação do CONCIDADE é importante para compreender como elas determinam ou influenciam o modo de funcionamento dos conselhos e as relações entre os atores da sociedade civil e os do poder público municipal. Entretanto, é importante lembrar que essas relações estão em constante movimento, de modo que o engajamento de novos/as representantes e a atuação incisiva dos órgãos de controle, por exemplo, podem alterar a dinâmica da participação suplantando as motivações.

Alguns marcos institucionais foram decisivos para o crescimento expressivo do número de Conselhos das Cidades pelo país. O primeiro deles, como já adiantado acima, foi a criação do Estatuto das Cidades, em 2001. O segundo foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003, pois, além de contemplar os movimentos sociais de luta pela reforma urbana, ele integrou políticas setoriais de desenvolvimento urbano, sendo considerado uma das mais importantes inovações na área, no Brasil, em muitas décadas²³. Um outro marco relevante no processo de institucionalização dos conselhos das cidades foi o lançamento, em 2009, do programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida* pelo governo federal.

Entretanto, em 2019, o Ministério das Cidades foi fundido com o Ministério da Integração Nacional para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional, o que pode vir a resultar em prejuízo à atuação do Conselho. Essas alterações já provocaram redução da ordem de 42% do orçamento do Programa *Minha Casa, Minha Vida* para o ano de 2020, por exemplo.

Observa-se que, a despeito dos impactos causados pela fusão do Ministério das Cidades, há um forte alinhamento do CONCIDADE em Porto Seguro ao Concidades estadual, já que, mesmo após a extinção do Conselho Nacional das Cidades²⁴, a agenda local de atividades foi mantida, inclusive com previsão de uma

²³ Ver a Cronologia do Pensamento Urbanístico em:<
<http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1405>>

²⁴ O Conselho Nacional das Cidades foi extinto pelo Decreto 9.759/2019. Porém, por força de uma decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, o conselho foi mantido, pois, mesmo tendo sido criado por decreto, o que o habilitaria a ser extinto, ele foi mencionado em lei. Nesse caso, o conselho continua a existir até o julgamento do processo que questiona a competência do executivo para extinguir

espécie de Conferência regional que reuniria os Concidades dos estados do Nordeste, que ainda não ocorreu por conta da pandemia. Além disso, também havia sido mantida a previsão de realização da Conferência Municipal, que ocorreria entre os dias 25 e 26 de maio de 2020. Contudo, o evento foi adiado em virtude da pandemia de COVID-19 e ainda não tinha nova data para ocorrer quando da finalização desta pesquisa (março/2021).

Nota-se que o citado alinhamento ao Concidades, em nível estadual, é oriundo, muito provavelmente, do alinhamento político da prefeita Claudia Oliveira, do Partido Social Democrático (PDS), ao governo do Estado, já que seu partido político compunha a coligação junto com o Partido dos Trabalhadores (PT), do governador Rui Costa.

No nível regional, é possível destacar a atuação conjunta da maioria dos governadores da região Nordeste²⁵ que fazem oposição ao atual governo federal, cuja maior parte é formada por partidos mais à esquerda do espectro político, ou que apoiaram o candidato Fernando Haddad nas últimas eleições para a presidência da República.

Assim, ainda que tenha havido uma desmobilização, por conta da fusão do Ministério das Cidades e da extinção do Conselho Nacional da Cidade, as articulações estadual e regional faziam crer que os conselhos teriam fôlego para continuar suas atividades. Entretanto, um cenário bem diferente vem se desenhando no ano de 2021, quando a desmobilização parece ter atingido o CONCIDADE. Se o cenário político nacional já não era favorável em 2020, em 2021, com o prolongamento da crise sanitária e a posse, como prefeito municipal de Porto Seguro, do ex-deputado federal Jânio Natal Andrade Borges, do Partido Liberal (PL), forte apoiador do governo Bolsonaro, as perspectivas tornaram-se ainda mais desanimadoras. Tal cenário torna ainda mais relevante o engajamento dos representantes no conselho, além de uma postura mais atuante de entidades essenciais ao Poder Judiciário, como Ministério Público e Defensoria Pública.

Diante do exposto, observou-se que o CONCIDADE possui um alto grau de formalização, pois apresenta cumulativamente os seguintes fatores: a) *longo tempo de*

colegiados mencionados ou criados por leis. Ocorre que, na prática, o conselho não está mais em atividade e seus últimos registros de reuniões datam de dezembro de 2016.

²⁵ Bahia (Rui Costa, PT), Ceará (Camilo Santana, PT), Piauí (Wellington Dias, PT), Maranhão (Flávio Dino, PCdoB), Pernambuco (Paulo Câmara, PSB), Paraíba (João Azevêdo, PSB) e Alagoas (Renan Filho, MDB).

existência, cujos mais de 10 anos de atuação podem representar acúmulo de experiências; b) *caráter deliberativo*, o que pode significar maior influência na política ou maior reconhecimento pelo Estado; c) *vincula-se a uma política nacional*, o que pode representar que o conselho está mais consolidado em termos de organização política; d) e, por último, teve a sua *criação por meio de lei*, instrumento jurídico que confere, a princípio, maior segurança jurídica do que um simples ato administrativo da lavra do chefe do Poder Executivo.

Não obstante o alto grau de formalidade, notou-se que não houve mobilização social local em torno da política de desenvolvimento urbano que tivesse motivado a criação do conselho. No caso do CONCIDADE, houve indução à participação com a iniciativa do governo federal, através do Estatuto das Cidades, em 2001, que já previa a criação de órgãos colegiados para tratar das temáticas atinentes ao desenvolvimento urbano. E, dando continuidade a esse movimento de fora para dentro, o texto final²⁶ aprovado na 5ª Conferência Nacional das Cidades estabeleceu, dentre outros requisitos, que os municípios só poderiam acessar recursos de origem estadual ou federal relativos à política de desenvolvimento urbano caso criassem Conselhos das Cidades, em nível local, até o prazo de dezembro de 2014.

Muito embora o potencial da participação social se revele, em sua máxima expressão, quando o desejo da participação parte da sociedade em direção ao Estado, gerando mais possibilidade de criar espaços reais e não apenas formais de partilha do poder político, a mera existência dessas arenas permite que, a qualquer momento, elas sejam apropriadas pelos atores políticos e alterem suas lógicas de funcionamento, constatação prática que vai ao encontro tanto da teoria política comunicativa, de Habermas, quanto da teoria da hegemonia cultural, de Gramsci²⁷, que aponta que, como o Estado se vale de instituições para conservar o seu poder, as mudanças sociais que a teoria marxista da luta de classes propõe devem partir da ocupação contra-hegemônica desses espaços de fala pelos atores sociais das classes mais desfavorecidas.

2.1.2 Capacidade de organização administrativa

²⁶Ver texto completo em:

https://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/+%20MINISTÉRIO%20DAS%20CIDADES/5ª%20Conferencia%20das%20Cidades%20-%20textofinalizado.pdf

²⁷ Sobre a teoria da hegemonia cultural, consultar: GRAMSCI, Antonio. Paolo Nosella (trad). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4660.pdf>>

No Regimento Interno do conselho em estudo, estão previstas as regras que disciplinam o funcionamento do CONCIDADE e que podem estabelecer dinâmicas mais inclusivas e democráticas. Nesse sentido, no que diz respeito à *organização*, é importante observar qual foi a estrutura administrativa, de recursos materiais e orçamentários prevista no Regimento Interno e confrontá-la com aquela efetivamente instalada pela Administração Pública para o funcionamento do CONCIDADE.

Quadro 3 – Estrutura organizacional do CONCIDADE em Porto Seguro

Órgãos previstos no Regimento Interno do CONCIDADE	Situação estrutural
Plenário	Instalada
Presidência	Instalada
Mesa Coordenadora	Instalada
Secretaria Executiva I	Não instalada
Secretaria Executiva II	Não instalada
Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano	Instalada
Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial	Instalada

Fonte: autoria própria.

A organização administrativa prevista na norma é composta por: Plenário e Presidência, além de Secretarias Executivas I e II, Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano e Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial²⁸.

Embora não tenha sido mencionada na composição da estrutura organizacional do conselho, a *Mesa Coordenadora* dos trabalhos é citada na seção sobre o funcionamento do conselho e seria composta pelo presidente, secretários executivos I e II, além de representantes de cada segmento, e teria as funções de ordenar o uso da palavra, encaminhar matérias para serem votadas pelo Plenário e zelar pelo cumprimento do Regimento Interno. Em que pese ter sido prevista regimentalmente, não foram localizados registros sobre a existência dessa instância administrativa.

²⁸ De acordo com o Regimento Interno do conselho, as Câmaras Técnicas têm as seguintes atribuições: I – Discutir e emitir parecer sobre as questões temáticas de sua área e preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação no conselho; II – Promover a articulação com os movimentos sociais, órgãos e entidades remotorização de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e respectivas políticas setoriais; III – As Câmaras Técnicas poderão constituir rumos de trabalho em caráter permanente ou provisório para o exercício de suas atividades precípuas.

Quanto à *Secretaria Executiva*, o que se observou, com base na ata de reunião para eleição dos membros atuais do conselho²⁹, que ocorreu em 21/11/2018, é que foram empossados o primeiro secretário executivo – na época, o Superintendente da SEDUR, hoje presidente do CONCIDADE – e a segunda secretária executiva, uma conselheira que, em março de 2021, já não mais integrava o conselho. Verificou-se, durante a análise das atas das reuniões e das entrevistas com conselheiros, que não houve a indicação formal de novos secretários e, atualmente, as atividades de secretaria são exercidas por mais de um servidor da Superintendência de Desenvolvimento Urbano que se revezam nessa tarefa.

Sabe-se que a carência de servidores e a sobrecarga de atividades é uma realidade no serviço público em muitas administrações municipais, tornando difícil para a administração ceder um servidor para ficar completamente a serviço do conselho. Entretanto, vale lembrar que a Secretaria Executiva desempenha uma função relevante para o bom andamento das atividades do conselho; dentre suas atribuições, ela assegura o apoio técnico e administrativo e promove os meios para a comunicação e articulação do conselho com órgãos do governo, movimentos sociais e populares e entidades da sociedade civil.

Adicionalmente a Secretaria Executiva é responsável por acompanhar as reuniões, elaborar as atas e fornecer cópias para os membros, encaminhar as deliberações e providenciar a publicação dos atos praticados no âmbito do conselho. No total, são listadas no Regimento Interno um total de 17 atribuições que deveriam ser exercidas pelos Secretários Executivos I e II.

Nas entrevistas, foi recorrente a reclamação da demora da Secretaria para se desincumbir de seus misteres, tais como o envio das atas e das informações preliminares às reuniões para subsidiar as discussões em pauta, todas essas atribuições da secretaria.

Sabe-se que os servidores possuem outras atribuições e que as atividades do conselho são acumuladas com as atribuições preexistentes. Para os servidores, é uma tarefa difícil atender, com a agilidade que os conselheiros necessitam, as solicitações de subsídios, as demandas de encaminhamento de documentos e de obtenção de respostas às demandas feitas por outras secretarias. Já por parte dos conselheiros, não é possível exercer plenamente as funções no conselho sem que haja esse apoio técnico e administrativo de forma eficiente e tempestiva. Dessa maneira, é fundamental que o

²⁹ Ata disponível em: <http://docplayer.com.br/106598603-Prefeitura-municipal-de-porto-seguro-concidade-ps-conselho-municipal-da-cidade.html>

executivo viabilize as atividades das Secretarias Executivas do CONCIDADE para que ela tenha condições de prestar o apoio necessário aos membros, pois disso depende o bom funcionamento do conselho, fator que pode torná-lo mais efetivo.

As *Câmaras Técnicas* têm o papel de prestar assessoramento ao conselho, fornecendo subsídios técnicos para qualificar os debates do plenário. Sua constituição é uma oportunidade para aprofundar temas desconhecidos ou especializados. Dentre suas atribuições estão a emissão de pareceres sobre temas de sua atuação, a criação de grupos de trabalho permanentes ou provisórios e a promoção da articulação com setores da sociedade que promovam estudos, propostas e tecnologias nas áreas relacionadas à política de desenvolvimento urbano e suas políticas setoriais como habitação, gestão fundiária, saneamento básico, planejamento e gestão territorial e mobilidade urbana.

O Ministério das Cidades orientava que, na estrutura básica dos Conselhos das Cidades, estivessem presentes quatro Câmaras Setoriais Técnicas: Câmara Técnica de Habitação, Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana, Câmara Técnica de Mobilidade Urbana e Câmara Técnica de Saneamento Básico. Entretanto, em seu Regimento Interno, o CONCIDADE optou por instituir a Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano e Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial.

A Câmara Territorial de Desenvolvimento Urbano eleita foi formada, inicialmente, pelas seguintes instituições:

- 1 - Sociedade Amigos de Arraial d'Ajuda – SAA;
- 2 - Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB;
- 3 - Associação de Arquitetos e Urbanistas da Costa do Descobrimento – ARCODE
- 4 - Associação Movimento de Defesa de Porto Seguro – MDPS;
- 5 - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA-BA;;
- 6 - Corpo de Bombeiros; e
- 7 - Secretaria Municipal de Obras de Porto Seguro.

Para a Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial foram eleitas as seguintes entidades representativas:

- 1 - Sociedade Amigos de Arraial d'Ajuda – SAA,;
- 2 - Sociedade Amigos de Trancoso – SAT;
- 3 - Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB;
- 4 - Associação de Pequenos Produtores Rurais Terra Vista;

- 5 - Associação de Moradores de Vale Verde;
- 6 – ACCASA;
- 7 - Corpo de Bombeiros;
- 8 - Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Porto Seguro; e
- 9 - Secretaria Municipal de Obras de Porto Seguro.

Conquanto não exista uma Câmara Técnica de Saneamento Básico no CONCIDADE, foi criado, pelo Decreto Municipal n. 9.460 de 24 de maio de 2018, o Órgão Colegiado para Controle Social dos Serviços Públicos de Saneamento Básico (OCS). Esse órgão surgiu, também, em decorrência da Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, e das leis municipais que tratam da política municipal de saneamento básico, do programa municipal de parcerias público-privadas e concessões para o desenvolvimento sustentável (PPD), da regulação de serviços públicos delegados e da criação do Fundo Garantidor de Serviços Públicos e Desenvolvimento Sustentável. Destaca-se que, do total de 13 membros titulares do OCS, 6 são também representantes do CONCIDADE.

A opinião de que tanto os membros da sociedade civil quanto os governamentais possuem alto nível de qualificação técnica foi recorrente nas entrevistas, o que é um fator positivo pelo fato de o conselho lidar com políticas que envolvem uma linguagem muito específica de áreas do conhecimento como arquitetura, urbanismo, engenharia civil, engenharia ambiental, dentre outras. Mas, é um aspecto que também pode indicar que o conselho seja composto por um tipo de elite participativa.

Embora esse aspecto esteja detalhado na seção 3.1.2, sobre o elitismo da participação, Lüchmann revela que a escolha de instituições representativas ocorre, muito mais, por sua competência e qualificação técnica do que pelos vínculos que elas mantêm com suas bases e, citando Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, o mesmo autor afirma que

Não é de se estranhar, portanto, o perfil dos conselheiros que, de acordo com Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), constituem uma espécie de elite de referência, ou de uma comunidade cívica (p. 37) portadora de uma cultura associativa, caracterizada por um perfil socioeconômico superior e por maior grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população em geral. (2008, p.92)

No que se refere ao funcionamento, as Câmaras Técnicas padecem dos mesmos problemas notados no conselho; de modo geral, sobretudo, a falta de participação, o que resulta em esvaziamento e inviabilização de reuniões, que deveriam ser mensais, levando à desmotivação até dos conselheiros mais engajados.

O plenário e a presidência serão abordados de forma detalhada em seção que trata da democratização do conselho.

Outro fator que pode predizer sobre a capacidade do conselho em organizar suas atividades são os recursos financeiros aportados pela gestão. A Lei Municipal n. 713/2007 prevê a inclusão de dotação orçamentária para implementação e funcionamento do CONCIDADE. Mas não é o que se verifica, pois, segundo confirmado na Superintendência de Desenvolvimento Urbano, não há dotação orçamentária para esse fim.

Quadro 4 – Orçamento do CONCIDADE

Orçamento recomendado pelo Conselho Estadual das Cidades	Disponibilizado
Dotação orçamentária para funcionamento e autonomia do conselho	Não
Recursos para a realização de capacitação contínua dos conselheiros	Não
Orçamento para a participação dos conselheiros de Movimentos Populares, ONGs, trabalhadores, e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa nas atividades dos conselhos (diárias, locomoção, alimentação)	Não

Fonte: Autoria própria.

Ainda que o CONCIDADE não disponha de recursos para formação dos conselheiros, foi encontrado um registro de capacitação promovida pelo Conselho Estadual das Cidades da Bahia, através do Programa de Capacitação para Gestores e Lideranças Municipais, com o tema “Democracia Participativa como construção de uma nova mentalidade da Gestão Pública”, cujo objetivo era sensibilizar e habilitar o público alvo em relação às políticas de desenvolvimento urbano, sobre a importância da constituição de seus conselhos municipais das cidades para a captação de recursos federais e apoio à gestão e o papel do conselheiro.

O evento, realizado nos dias 08 e 09 de junho de 2017, contou com a participação dos municípios que compõem o Território de Identidade Costa do Descobrimento³⁰ e a abertura da programação teve presença de três superintendentes da

³⁰ Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Santa Cruz Cabralia e Porto Seguro.

Caixa Econômica Federal, dois servidores da Superintendência de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e da prefeita de Porto Seguro.

Figura 1: Cartaz de divulgação do evento de capacitação de gestores e lideranças em Porto Seguro.



Fonte: <https://conciudadesba.blogspot.com/p/conferencia-estadual.html?m=0>

Os temas tratados na abertura, no dia 8 de junho, foram: Cadastro Multifinalitário e Instrumentos de Regulação Fundiária, aplicação dos instrumentos de regularização à realidade local, propostas de habitação/regularização fundiária, sistemas municipais de habitação e interesse social, Programa Minha Casa Minha Vida, nova fase e incentivo às diversas linhas de financiamentos habitacionais. Já no segundo dia da capacitação, o tema foi a importância da criação dos Conselhos Municipais das Cidades com a participação da secretaria executiva do Conselho Estadual das Cidades da Bahia.

Esse registro é fundamental para compreender a motivação em torno da criação ou reativação do conselho pois, em 13 de julho do mesmo ano, cerca de um mês após o evento citado, foi convocada a reunião para revisão do Plano Diretor e publicado o Regimento Interno do CONCIDADE, o que reforça a tese de que não houve demanda da população pela participação nas decisões da gestão. O que ocorreu, na verdade, foi um fluxo inverso, a institucionalização do conselho como decorrência de uma política de governo federal que foi sendo apropriada pelos Estados e, posteriormente, pelos municípios. Esse tipo de formulação de políticas públicas, conforme citação abaixo, é chamado de *top down*.

Este é um processo extremamente complicado e delicado, já que envolve exatamente o compartilhamento da prerrogativa de decisão. Olhando para a estruturação do planejamento brasileiro tradicional, caracterizado pelo insulamento burocrático e viés tecnicista, é ainda mais difícil compactuar uma nova maneira de se pensar a política pública – trocar o modelo top down, no qual o governo decide o que será feito, pelo bottom up, no qual a população é chamada a ajudar na decisão – quando se tem uma sociedade alijada, durante décadas, do processo decisório. Este processo exige, ainda, uma grande disposição de quem concentra o poder, posto que terá que “se acostumar” a dividir este poder, sem que haja obrigação para tal. (CRANTSCHANINOV; MEDEIROS, 2012, p.07)

O que se observa, a partir desse documento, é que a criação do conselho não representa um fim, mas um meio pelo qual o município se habilita a captar recursos de programas federais. Não há, portanto, naturalidade no processo de participação, ele é estimulado por fatores externos e não representa a luta dos atores sociais envolvidos.

A intencionalidade na criação do conselho se reflete na falta de apoio da administração municipal em não fornecer as condições básicas, materiais e de infraestrutura para o devido funcionamento do CONCIDADE, o que pode ser observado também no quadro que segue:

Quadro 5 – Infraestrutura e recursos materiais do CONCIDADE

Infraestrutura, equipamentos e materiais	Recurso disponibilizado
Sede própria	Não
Móveis e material de escritório	Não
Computador conectado à internet	Não
Telefone	Não
Impressora	Não
Veículo de uso compartilhado	Não
Equipamentos multimídia	Não
Espaço cedido para reuniões	Sim
Casa dos Conselhos ³¹	Não

Fonte: Autoria própria.

Esse é um aspecto que impacta, negativamente, nas atividades do conselho, já que seus participantes desempenham as funções de conselheiros às próprias expensas,

³¹ A Casa dos Conselhos do município atende aos conselhos vinculados à Secretaria de Assistência Social.

sem que o órgão lhes forneça quaisquer ajudas de custo. Além disso, revela, mais uma vez, alto grau de dependência do conselho em relação ao apoio do executivo municipal para a realização de tarefas básicas como impressão de um documento, realização e chamadas telefônicas, consulta à internet e locomoção de conselheiros.

Tendo em vista os resultados demonstrados, o nível de organização do conselho foi considerado baixo, seja em termos de estruturas administrativas, seja em termos de liberação de materiais/equipamento ou de disponibilidade orçamentária. Nesse mesmo sentido, Faria e Ribeiro defendem que

Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. (2011, p.128)

Quanto à estrutura organizacional, observou-se que o regimento prevê meios para a realização de atividades do conselho. Entretanto, constatou-se que há uma distância significativa entre a estrutura organizacional desenhada nos normativos e a que é, de fato, disponibilizada pelos governos.

2.1.3 Capacidade de organização política

Conforme prevê o Regimento, as reuniões ordinárias deveriam ocorrer mensalmente, de acordo com cronograma estipulado previamente. Ocorre que integrantes do conselho mencionaram que muitas reuniões previstas no cronograma são canceladas por iniciativa do poder público. Além da frequência, apontam que o tempo em cada reunião, cerca de 3 horas, é insuficiente para tratar de temas mais complexos, não sendo possível, nesses casos, acompanhar se o que foi discutido nas reuniões anteriores está sendo posto em prática. É o que pode ser observado no trecho da entrevista a seguir: “Acredito que as reuniões são insuficientes e o tempo de duração também.”(Representante C – Entrevista concedida em 28/10/2020)

Considerando que a frequência das reuniões é um fator para se verificar a efetividade do conselho, nota-se que, embora o CONCIDADE seja um conselho atuante se comparado com os outros conselhos do município, a percepção da maioria dos conselheiros é de que falta tempo para debater e, sobretudo, para acompanhar o que já foi debatido. Isso indica que a função de monitorar e avaliar a execução de programas pode estar comprometida em virtude do pouco tempo disponível para as atividades do conselho. “O secretariado não tem um bom tempo de resposta, seja pra enviar ata, relatórios [...]”, “A maioria tem atividades profissionais e não tem tempo de fazer o papel da secretaria”. (Representante L – Entrevista concedida em 28/10/2020) “Várias dessas pautas que a gente já discutiu e fez moções, a gente não tem o acompanhamento dela no futuro, isso acaba se perdendo ao logo do tempo porque as pessoas não voltam para trazer o *Feedback*.”(Representante D – Entrevista concedida em 23/10/2020)

Essa situação se agravou no ano de 2020, pois o conselho foi atingido pelas necessárias ações de distanciamento social adotadas para o combate à pandemia. A última reunião presencial ocorreu em fevereiro e os conselheiros só conseguiram provocar novo encontro virtual em maio. Depois disso, passaram mais um longo período até a reunião posterior, que ocorreu em setembro daquele ano.

Quadro 6 – Frequência das reuniões do conselho (2019 a 2020)

Frequência de reuniões ordinárias		
Mês	Ano de 2019	Ano de 2020
Janeiro	Sim	Sim
Fevereiro	Sim	Sim
Março	Não	Não
Abril	Sim	Não
Maio	Sim	Sim, virtualmente
Junho	Sim	Não
Julho	Não	Não
Agosto	Sim	Não
Setembro	Sim	Sim, virtualmente
Outubro	Sim	Sim, virtualmente
Novembro	Não	Não
Dezembro	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria com base nas atas fornecidas pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano e relatos em entrevistas.

Além da pandemia, 2020 foi também um ano de eleições municipais, o que provocou o acirramento das tensões entre membros do poder público e da sociedade civil. O período que antecedeu as eleições foi marcado pela realização de inúmeras obras públicas municipais e muitas delas não teriam sido debatidas no conselho ou foram executadas à revelia do que havia sido decidido pela comunidade.

Ainda sobre o tema acima, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano deixou claro que não pretendia realizar reuniões do conselho antes das eleições municipais, por conta do clima tenso entre representantes. O próprio presidente acabou saindo dos grupos de *WhatsApp* do conselho, conforme trecho da entrevista a seguir: “O presidente abandonou os grupos de *WhatsApp* e desde então não teve mais reuniões.”(Representante J – Entrevista concedida em 26/10/2020)

O presidente do conselho apresenta dois argumentos para os fatos apontados acima: o primeiro é o de que não há viabilidade de a gestão consultar o conselho antes de executar obras que já foram previstas nos instrumentos de planejamento do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Diretor Municipal Participativo). O segundo é que a responsabilidade pela execução de obras públicas municipais é da Secretaria Municipal de Obras e não da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, responsável pela autorização para execução de obras do setor privado, apenas.

Além das entrevistas, a insatisfação quanto ao tempo para os debates foi também registrada em respostas de conselheiros ao formulário de pesquisa aplicado. Uma das questões consistia em saber a opinião das pessoas do conselho sobre as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo órgão colegiado, podendo ser marcadas até três alternativas. Seis de dez respondentes do formulário de pesquisa indicaram pouco tempo de discussão nas reuniões e encontros muito esparsos como um dos problemas centrais do conselho.

Embora seja elaborado, na primeira reunião anual do conselho, um cronograma com datas definidas para as reuniões ordinárias do ano corrente, a prerrogativa para convocá-las é do presidente do conselho. As pessoas do conselho reclamam do cancelamento das reuniões previstas no cronograma e afirmam que os trabalhos ficam prejudicados pelo pouco tempo disponível para os debates. Foi possível observar, desse modo, que há uma completa dependência do funcionamento do conselho à vontade ou disponibilidade da gestão em convocar suas reuniões.

Sobre a capacidade de organização política, manifestada pela frequência das reuniões ordinárias, verificou-se que sofreu redução de 2019 para 2020. Naturalmente, a pandemia poderia justificar tal situação, não fossem os meios virtuais para realização das reuniões.

Essa tendência de redução das reuniões vai na contramão do que tem sido observado em outros órgãos de controle social como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que

(...) vem produzindo uma série de documentos para órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, conselhos estaduais e municipais de saúde e para a população, tais como: recomendações, notas públicas, moções, pareceres técnicos, campanhas, manifestos, cartas e solicitações de informações, além de encontros virtuais, transmitidos simultaneamente pelas redes sociais com convidados externos, articulações e conversas com a Rede de Conselhos de Saúde, movimentos sociais, Ministério Público, Comissões Externas do Congresso Nacional que acompanham ações de combate à COVID-19 e outras instituições comprometidas com estratégias de enfrentamento da pandemia. (PIGATTO, 2021, p.126)

O exemplo do CNS poderia servir de inspiração, já que viu no momento da crise uma oportunidade para diversificar suas estratégias de comunicação nas redes sociais e mesmo na imprensa, favorecendo o aumento do alcance das informações, orientações e deliberações do conselho.

Entretanto, o que foi visto no CONCIDADE foi uma redução na média de reuniões. Da média de uma reunião a cada 40 dias, em 2019, baixou para a média de uma reunião a cada 73 dias em 2020, sendo que é desejado que as reuniões sejam feitas mensalmente. Essa redução do número de reuniões prejudica a continuidade das rotinas do trabalho de acompanhamento da política de desenvolvimento urbano e desmotiva os/as conselheiros/as.

O que se observou, nesse período, foi a ampliação do desgaste na relação do presidente com os demais conselheiros provocado, sobretudo, pela realização de obras públicas no período das eleições municipais de 2020 sem o aval do conselho, como a construção da Praça dos Hippies em Trancoso³².

³² O internacionalmente conhecido distrito de Trancoso, em Porto Seguro, remonta ao ano de 1586, período no qual foi instalada uma aldeia jesuíta chamada São João Batista dos Índios. Após a Coroa Portuguesa afastar os padres jesuítas da administração dos aldeamentos no Estado do Brasil, o local recebeu o nome de Vila de Trancoso. O distrito permaneceu praticamente desconhecido até o final da

2.2 GRAU DE REPRESENTAÇÃO

Para Faria e Ribeiro, o grau de representação busca identificar a presença de indicadores como: “i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem”. O objetivo, mais uma vez, é demonstrar como as normas interferem no desempenho dessas instituições. Assim é que, para os autores,

Mais do que pela presença dessas regras, o potencial democratizante dessas instituições é revelado pela presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão; alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.127)

A participação da sociedade nas deliberações e controle das políticas, nos conselhos, não é direta. Ela ocorre pela atuação de representantes de determinados segmentos, escolhidos ou eleitos, por critérios estabelecidos nas normas de instituição desses espaços participativos. A composição dos conselhos gestores normalmente é paritária³³, com número fixo de assentos para cada segmento representado.

Por ser um espaço no qual a participação da sociedade se dá de forma indireta, “A composição do Conselho é feita, exclusivamente, por meio de representantes, diferentemente do que ocorre nos Orçamentos Participativos, que ‘articulam mecanismos de democracia direta e representativa’”. (CORTES, 2011, p.144).

A representação exercida por atores sociais em instituições participativas foi alvo de uma crítica contundente de Lavalle, Houtzager e Castello. Para os autores,

década de 1970 com a chegada dos hippies no lugar. A partir daí, Trancoso iria se transformar em um dos destinos turísticos mais badalados do país atraindo um turismo de luxo. Alguns anos se passaram e muito pouco restou do bucólico vilarejo, exceto pela Praça São João, mais conhecida como “Quadrado de Trancoso”. Composto por um conjunto arquitetônico tombado pelo Iphan, o local ainda abriga a antiga Igreja de São João Batista construída entre 1815 e 1817 sobre os escombros do antigo convento jesuíta que convive com vários restaurantes, pousadas e lojas de grifes internacionais. (CANCELA, 2007, p.47) (REGO, 2016, p. 97).

³³ Paridade é o equilíbrio numérico na composição da representação em um conselho. No CONCIDADE ela é do tipo tripartite, formada por representantes de três segmentos, poder público, sociedade civil e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Malgrado a crescente participação de atores societários no desenho e na supervisão de políticas públicas – participação, no Brasil, com estatuto jurídico inscrito na Constituição –, e apesar da autocompreensão de parte nada desprezível das organizações estudadas acerca do seu papel não como alternativa às instituições tradicionais da representação política, mas como um novo andar de intermediação institucional societária apto para vincular as necessidades e as demandas de determinados segmentos da população com as instâncias públicas de tomadas de decisões, **inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquirida por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política.** (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, pp.59-60) [Grifo nosso]

Daí a necessidade de os conselhos serem espaços que representem a pluralidade presente na sociedade e mantenham vínculos constantes com os representados. Entretanto, sobre a composição dos conselhos gestores, Borba observa que o tipo de política deliberada por eles, na medida em que possuem caráter coletivo e geral, atrai um público participante com características específicas:

[...] percebe-se que, por tratarem de questões muito amplas (para toda a coletividade, decidindo, por exemplo, sobre temas como um plano municipal), produzem decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos, pois são, em geral, indivisíveis quanto aos beneficiários. Nesse caso, como já amplamente estudado pelas teorias da escolha racional, acaba imperando a lógica do free-rider, sendo natural que sejam atraídos para tais espaços os setores **que possuem vínculos mais imediatos com a política pública em questão, ou com maior capacidade e recursos em termos de organização.** (BORBA, 2011 p. 71-72) [grifos nossos]

Lüchmann e Borba, autores que se debruçaram sobre essa questão do perfil socioeconômico dos conselheiros dos municípios de Itajaí e Chapecó, concluem o seguinte:

Os dados corroboram, portanto, as análises que sugerem que o perfil dos representantes nos Conselhos desenha uma espécie de elite participativa, com nível socioeconômico superior e maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral (2010, p.238)

Esse pensamento foi também compartilhado por representante do conselho em estudo que, em entrevista, afirmou:

Eu convidei³⁴ alguns líderes comunitários e essas pessoas não demonstravam interesse, entendeu? Algo assim “ah! A gente vai sim.” algo muito frio, quase nenhum falava que não ia [sic], só falou que ia [sic] por falar, outros simplesmente falavam “não vale a pena, ninguém tem tempo de perder com isso, ali só tem gente da alta sociedade, eu vou lá fazer o quê?” Existe o constrangimento de não saber se pronunciar em público, são vários fatores, entendeu? Não é um só. (Representante B – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Como será possível demonstrar a respeito do CONCIDADE, o perfil elitista da representação no conselho, assunto que será detalhado seção 3.1.2, é um fator que afasta dos espaços de participação cidadãos e cidadãs com níveis de renda e de escolaridade abaixo da média. Desse modo, considerando o que a literatura já apontou acerca do tema, no tópico seguinte será analisado o aspecto da pluralidade no CONCIDADE de Porto Seguro.

2.2.1 Composição e Pluralidade

Tendo em vista o exposto no tópico anterior, torna-se relevante, em termos de desenho institucional dos conselhos, observar como é composta a representação em sua estrutura normativa e a evolução dela a partir das alterações das leis e regimentos. Para fins de análise, será tomado como exemplo o processo de eleição das entidades que compõem a atual formação do conselho.

No dia 21 de novembro de 2018, às 9h, na Câmara Municipal de Vereadores, foi realizada reunião pública para eleição, por maioria simples dos presentes, das entidades que teriam representação no CONCIDADE, sendo que a maior parte das candidaturas revelou a permanência das representações já existentes.

A divulgação do evento foi feita por Decreto publicado no Diário Oficial do Município de 08/11/18 e por notas divulgadas pela imprensa eletrônica local³⁵ em 14/11/2018, uma semana antes da reunião.

³⁴ O convite mencionado foi para participar de oficinas para construção do Plano Municipal de Saneamento Básico de 2019 nos bairros e distritos.

³⁵ <http://www.portonewsnet.com.br/noticias/noticia/id:13107;eleicoes-para-o-conselho-das-cidades-sera-dia-21-11.html>; <https://www.clic101.com.br/noticia/cidadania/12921/eleicoes-para-o-conselho-das-cidades-sera-dia-21-11.html>; <https://oxarope.com.br/noticias/23703/eleicoes-para-o-conselho-das-cidades-sera-dia-21-11-14-11-2018/>; <https://jbastosreporter.com.br/porto-seguro-eleicoes-para-o-conselho-das-cidades-sera-dia-21-11/>

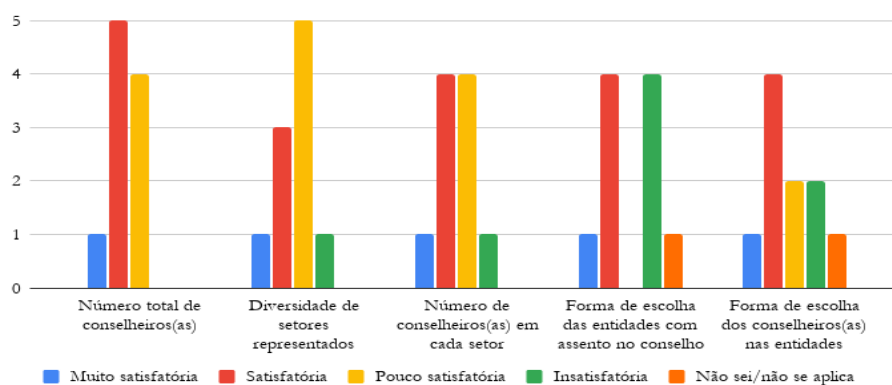
Na ata da reunião, o coordenador dos trabalhos observou a “pouca representatividade dos participantes na plenária consulta sobre a continuidade do processo ou seu adiamento”. Por maioria simples de 16 dos 30 representantes presentes, foi decidido pela continuidade da reunião.

Ressalva-se que, na lista de presença da reunião, constam 36 assinaturas, sendo 24 participantes representantes do poder público municipal, 8 representantes da sociedade civil e 4 representantes de Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Embora se verifique que a administração procedeu de forma legal ao publicar na imprensa oficial a convocação para participação na reunião, é razoável que se questione sobre o limitado alcance desse tipo de divulgação. Além da publicação oficial, foram divulgadas notas por meio de sítios eletrônicos; entretanto, foram feitas com antecedência de uma semana da reunião em formato de notas padronizadas, as quais não traziam explicação sobre a função do CONCIDADE. Não foi possível confirmar se ocorreu publicação através de outros veículos de comunicação.

O gráfico abaixo revela o grau de satisfação de participantes do questionário sobre a pluralidade na composição do CONCIDADE.

Gráfico 1 – Grau de satisfação de conselheiros/as em relação à pluralidade no conselho



Fonte: A autora, com base nas respostas dos questionários.

Conclui-se que, quanto à pluralidade as entidades que compõem o CONCIDADE, poderiam refletir melhor a diversidade da comunidade de Porto Seguro como, por exemplo, entidades representativas dos bairros periféricos, os quais deveriam ser os principais interessados nas políticas setoriais de habitação, de gestão fundiária, de saneamento e de mobilidade urbana, mas não estão representados adequadamente no conselho.

São esses os atores que precisam ser ouvidos na formulação dos instrumentos de planejamento, contudo não foi o que se notou durante a realização da pesquisa.

2.2.2 Proporcionalidade

A partir do modelo atual de representação no CONCIDADE, é possível notar que sua composição é do tipo tripartite e se divide em grupos, a saber: grupo I (07 representantes do poder público), grupo II (07 representantes da sociedade civil) e grupo III (07 representantes de entidades empresariais e sindicais, de produção, de financiamento, de trabalhadores, de órgãos de classe, de entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisa)³⁶, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 7 – Composição CONCIDADE em 2020 por segmento de representação

Composição do CONCIDADE em 2020	
I – Poder Público – Gestores, administradores públicos (municipal, estadual e federal e poder legislativo municipal)	
1	Câmara Municipal de Vereadores de Porto Seguro
2	IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
3	Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca
4	Secretaria Municipal de Obras
5	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento
6	Secretaria Municipal de Turismo
7	Corpo de Bombeiros de Porto Seguro
II - Sociedade Civil Organizada, Movimentos Sociais e Populares, ONGs com atuação na área.	
1	SAA – Sociedade Amigos Arraial Dajuda

³⁶ A fim de simplificar a menção às “entidades empresariais e sindicais, de produção, de financiamento, de trabalhadores, de órgãos de classe, de entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisa”, esta será substituída pela expressão “entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa”.

- 2 SAT – Sociedade Amigos de Trancoso
- 3 Observatório Social de Porto Seguro
- 4 Fórum Social de Porto Seguro
- 5 ASCBENC – Moradores Beneficente de Nova Caraíva
- 6 ASVALE – Associação Amigos Vale verde entorno
- 7 DESPERTAR – Associação Despertar Trancoso

III – Produção, Financiamento, Desenvolvimento Urbano, Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa, Conselhos Profissionais, Trabalhadores e suas entidades sindicais, órgãos de Classe

- 1 ARCODE – Associação de Arquitetura e Urbanismo da Costa do Descobrimento
- 2 OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- 3 UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia
- 4 CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia BA
- 5 SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
- 6 IFBA – Instituto Federal da Bahia
- 7 MDPS – Movimento de Defesa de Porto Seguro

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Regimento Interno e da ata de reunião de 21/11/18 do Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro.

Importante registrar que a composição do atual CONCIDADE nem sempre foi a que pode ser observada no Quadro 7. A lei que criou o Conselho em 2007 estabelecia uma configuração diferente, com a presença de 30 representantes. Embora a lei não tenha deixado explícita a separação por tipo e representação, deduz-se a seguinte composição lógica em função da ordem que as entidades aparecem no normativo legal:

Quadro 8 – Composição do CONCIDADE em 2007 por segmento de representação

Composição do CONCIDADE em 2007	
I – Poder Público	
1	Câmara Municipal de Vereadores de Porto Seguro
2	Secretaria Municipal de Infraestrutura, Trânsito e Serviços Públicos
3	Secretaria Municipal de Administração e Fazenda
4	Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Desenvolvimento Econômico
5	Secretaria Municipal do Litoral Sul
6	Secretaria Municipal de Turismo
II – Representantes da Sociedade Civil	
1	Conselho Comunitário do Distrito de Arraial D Ajuda
2	Conselho Comunitário do Distrito de Trancoso
3	Conselho Comunitário do Distrito de Caraíva
4	Conselho Comunitário do Distrito de Vale Verde
5	Conselho Comunitário do Distrito de Vera Cruz
6	Conselho Comunitário do Povoado de Pindorama

- 7 Conselho Comunitário do Povoado de Itaporanga
- 8 Conselho Comunitário do Povoado de São Geraldo
- 9 Conselho Comunitário do Povoado de São José do Panorama
- 10 Conselho da Administração Regional 1
- 11 Conselho da Administração Regional 2
- 12 Conselho da Administração Regional 3
- 13 Conselho da Administração Regional 4
- 14 Conselho da Administração Regional 5

III – Representação mista (Poder Público e setores econômicos)

- 1 Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
- 2 Conselho Municipal de Meio Ambiente
- 3 OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- 4 CDL - Câmara dos Dirigentes Logistas de Porto Seguro
- 5 ABIH - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
- 6 Representante dos engenheiros, arquitetos e urbanistas
- 7 Concessionária de Energia Elétrica
- 8 Concessionária de Distribuição de Água
- 9 Concessionária de Telefonia
- 10 Representante de Imobiliárias e/ou corretores de imóveis de Porto Seguro

Fonte: Elaboração da autora a partir do Regimento Interno e da Lei de criação do CONCIDADE.

O que se verifica, a partir da comparação entre os Quadros 7 e 8, é que houve redução do número total de representantes no período de 2007 a 2020. O grupo II, de membros que representam a sociedade, foi o que apresentou maior redução no período, passando de 14 para 7 o número de integrantes desse segmento. Isso significou redução expressiva de 50% no número de membros desse tipo de representação.

Ademais, observa-se mudança na disposição do Iphan na estrutura dessa representação. Em 2007, considerando-se a ordem que representantes foram dispostos na lei, é possível concluir que o Iphan estava no grupo misto, composto tanto por integrantes do poder público quanto por representantes de segmentos econômicos. Já em 2020, figura no grupo I, exclusivo de representantes do Poder Público, conforme a Lei municipal discrimina.

Embora não se acredite na existência de uma única racionalidade dentro do poder público e o Iphan certamente é um órgão que apresenta grandes divergências em relação ao executivo local quanto aos assuntos discutidos no conselho, entendemos como mais adequado que ocupe uma vaga do poder público. Nesse caso, essa alteração foi positiva, por “abrir” uma vaga para atores não governamentais.

A divisão entre tipos de representação deixa clara a existência de uma arena política composta por representantes com interesses distintos. Embora não se advogue

por uma interpretação simplista baseada na existência de interesses conflitantes entre o Estado de um lado, e a sociedade de outro, percebe-se que existem interesses da gestão municipal que nem sempre estão de acordo com os das demais representações no conselho, o que também não significa dizer que são interesses da coletividade, como ficará demonstrado mais adiante.

Sobre esse assunto, pessoas no conselho afirmam que há falta de autonomia por parte de representantes do poder público que ocupam cargos comissionados e não teriam a necessária independência para defender interesses da coletividade, mas defenderiam sempre interesses da gestão. Em entrevista realizada em 28/10/2020, o/a representante, quando perguntado/a sobre sua opinião e relação à composição do conselho, respondeu que “falta autonomia para os representantes que não são servidores efetivos”.

Há ainda um fato curioso de integrante do conselho que ocupa uma vaga da sociedade civil e também ocupa um cargo na Superintendência de Desenvolvimento Urbano. Em que pese a qualidade da atuação do representante em questão, entende-se que tal representação seja inadequada para o equilíbrio da composição do conselho, ainda que tenha sido uma decisão da instituição representada sua indicação.

Ao examinar as respostas durante a entrevista, foi possível concluir que a citada representação defende os interesses do poder público. O que fica claro em falas como: “a gente está sempre instruindo os conselheiros a tomarem as medidas cabíveis, acionar o Ministério Público, fazer comunicado à secretaria responsável”. Tal representante ainda acrescenta:

No meu ponto de vista, cada um tem cumprido seu papel na defesa das suas ideias, dos grupos aos quais *eles* representam, *eles* têm feito reivindicações coerentes, entendeu? E o poder público também tenta, de alguma forma, *nós como poder público*, também tentamos atender essa demanda, *estamos* sempre compartilhando os projetos, *estamos* sempre discutindo, embora não *tenhamos* o poder de dar alguma opinião em alguma questão levantada no conselho, nem sempre ela é definida como o certo [sic]. O conselho não tem poder de veto em algumas situações, é isso que algumas pessoas não entendem, querem fazer interferências em algumas áreas que a legislação não permite. É claro que sempre para o lado positivo, mas, vira e mexe nos deparamos com algum tipo de situação que [sic] a legislação não nos dá abertura para interferir. [grifos nossos] (Representante B – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Não é possível afirmar que os interesses do Fórum Social não estejam sendo representados, mas o que se observou das falas da entrevista é que o representante fala em nome da administração e defende o ponto de vista da gestão.

Outra questão é que, normalmente, os fóruns são organizados em caráter eventual, e a Lei Municipal n.977/2011 estabelece como condição que as instituições que compõem o conselho sejam pessoas jurídicas de direito privado. Como a maior parte dos documentos solicitados ao conselho não foi disponibilizada, não foi possível identificar se existe algum Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) vinculado ao Fórum, já que nas buscas na internet não foi encontrado também.

Em outro momento, o mesmo conselheiro foi questionado sobre como representantes da sociedade civil reagem a uma proposta do poder público que não esteja de acordo com os seus interesses, ao que ele respondeu: “*ela* (sociedade civil) coloca o pé na parede e não quer deixar passar; *eles* não são muito flexíveis nesse ponto não, *eles* são muito exigentes.” [grifos nossos]. Portanto, toda vez que o representante em questão se referiu à sociedade civil, usava o pronome *ela* e quando se referia ao poder público usava o pronome *nós*, o que destaca seu envolvimento e pertencimento.

Outro aspecto relevante observado em relação ao segmento de representação da sociedade civil no conselho é a presença de 71,4% do total de representantes pertencentes à região denominada Litoral Sul de Porto Seguro, na qual a atividade econômica predominante é o turismo. Essa região compreende todos os bairros, distritos ou povoados localizados da margem sul do rio Buranhém até os limites ao sul do município, o que representa 5 das 7 entidades desse grupo. São elas: 1) SAA – Sociedade Amigos Arraial d’Ajuda; 2) SAT – Sociedade Amigos de Trancoso; 3) ASCBENC – Moradores Beneficente de Nova Caraíva; 4) Asvale – Associação Amigos Vale Verde entorno e 5) Despertar – Associação Despertar Trancoso.

Ainda seria possível incluir nessa lista o Fórum Social³⁷ de Porto Seguro que, na verdade, se denomina Fórum Social de Arraial d’Ajuda e tem como objetivo “reunir a comunidade de Arraial d’Ajuda para pensar e discutir as necessidades de melhorias e definição de políticas públicas a serem adotadas no Distrito de Arraial d’Ajuda”, conforme consta em seu Regimento Interno³⁸ disponível na *internet*.

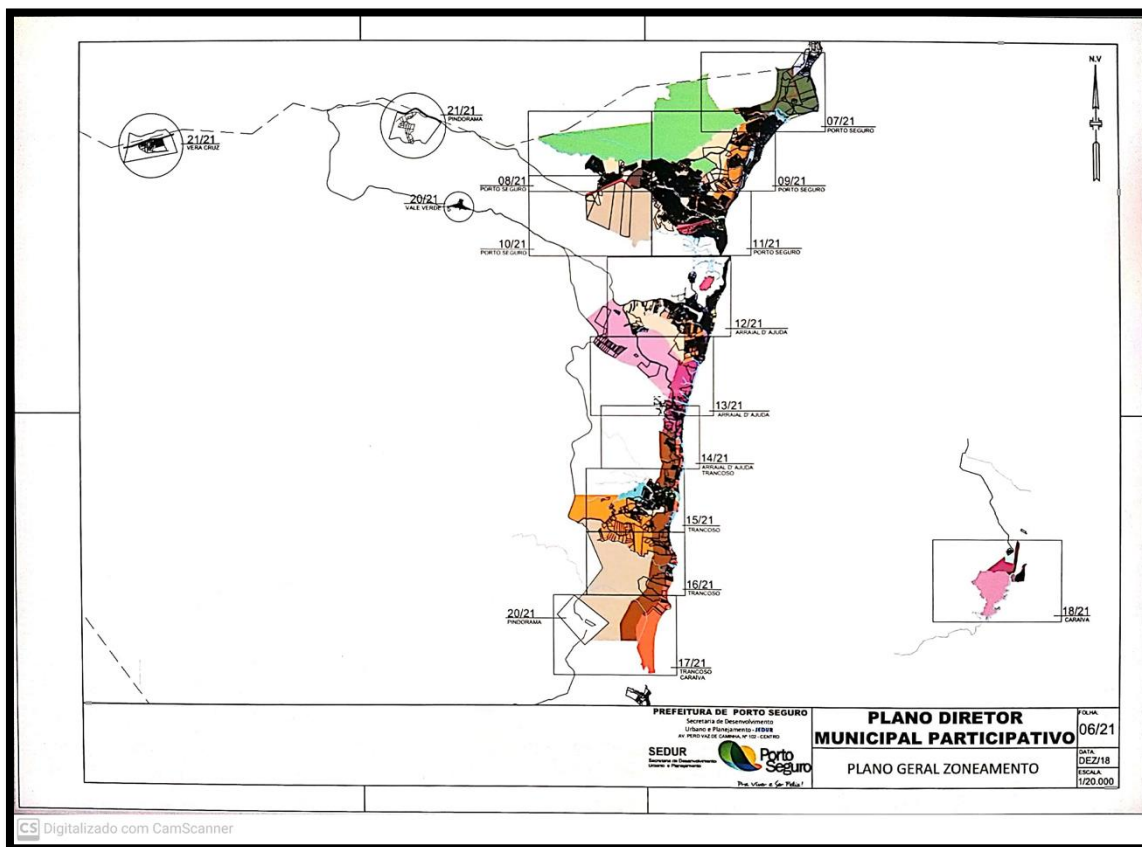
³⁷ O Fórum Social de Arraial d’Ajuda foi um evento realizado pela primeira vez em 2016 e está em sua 3ª edição.

³⁸ Disponível em: <http://www.arraialnet.com.br/forumsocial/images/atas/REGIMENTO-INTERNO-FORUM-SOCIAL-ARRAIAL.pdf>

Tal situação só reforça a super-representação da orla sul da cidade, já que seriam, nesse caso, 6 das 7 representações da sociedade civil no conselho, pertencentes a uma única região da cidade. Isso pode repercutir no tipo de pauta proposta no conselho.

Com exceção da Associação Amigos do Vale Verde e Entorno, as demais entidades representam os interesses de uma região cuja atividade econômica predominante é voltada ao turismo e detentora de um poder aquisitivo superior às demais regiões da cidade. Isso não desqualifica essa representação, pelo contrário, é feita por pessoas engajadas e com interesses legítimos, mas, como é natural se esperar, conselheiros apresentam as demandas relacionadas às suas realidades locais, isso faz com que as outras regiões da cidade fiquem sem voz no conselho.

Figura 2 – Plano geral do zoneamento de Porto Seguro



Fonte: Plano Diretor Municipal Participativo de Porto Seguro

As áreas em preto no mapa revelam as regiões de maior densidade demográfica no município, seja na sede, seja em seus distritos. Apesar de a sede representar a área mais populosa do município, essa população não se vê representada

pela atual formação no CONCIDADE. Como já dito anteriormente, 6 dos 7 representantes da sociedade civil no conselho representam entidades que atuam nos distritos.

Esse fato revela uma das grandes diferenças apontadas por Avritzer entre a representação não eleitoral e a representação parlamentar. Segundo o autor, além de se exigir o requisito da autorização, na representação exercida pelas instituições participativas não há estrutura de monopólio territorial nem há igualdade matemática entre os indivíduos que originam a representação em um dado território. (AVRITZER, 2007, p. 444).

O aspecto territorial não se verifica na atual representação das instituições participativas, fato que ficou demonstrado na análise da composição do CONCIDADE. É possível afirmar, com base na observação do Quadro 7 e da Figura 1, que uma região do município está super-representada, ao passo que regiões populosas e mais carentes da intervenção das políticas de desenvolvimento urbano não têm, sequer, uma única representação no conselho. Isso impacta, diretamente, o princípio da diversidade, de recomendável observância quando se trata de avaliação de IPs.

Em reflexão sobre o tema da pluralidade da representação, Faria e Ribeiro chegam à seguinte conclusão: “Infere-se, portanto, que quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos”.

Não foi possível, dentro do escopo proposto para a pesquisa, concluir sobre as causas da não representação mais expressiva das áreas mais populosas da cidade e com maior necessidade de intervenção por parte do poder público. Entretanto, algumas possibilidades foram levantadas.

A primeira refere-se à exigência de que o conselho seja composto por pessoa jurídica de direito privado, devidamente legalizada e em dia com suas obrigações legais. Esse pode ser um fator de exclusão de entidades sediadas em áreas mais populares da cidade, que nem sempre conseguem se manter dentro das lógicas burocráticas.

Outra possibilidade é a que o conselho não tenha centralidade para atores sociais dessas áreas por identificarem em representantes do legislativo e do executivo meios mais eficientes para alcançar suas demandas. Tal entendimento é também

compartilhado por algumas representações no conselho, como no fragmento da entrevista abaixo:

Você sempre vê as mesmas pessoas, então é um grupo de cidadãos abnegados que se doam e não veem resultado de seu trabalho se transformar em política pública. Eles servem, às vezes, como uma espécie de fiscal de baixa intensidade do que está acontecendo, do que pode acontecer e produzem mudanças pontuais em legislação, mas **não é a principal força do sistema político brasileiro**, essa participação. Agora, quando vai se chegando pra instâncias federais eu acredito que a efetividade é maior. (Representante F – Entrevista concedida em 16/10/20)[grifo nosso]

Ainda é possível que a falta de tempo e a rotina cansativa de trabalho dificulte a participação, pois as reuniões do conselho ocorrem sempre durante o dia, o que pode desestimular a participação por parte de trabalhadores assalariados, possibilidade exemplificada na entrevista abaixo.

A outra coisa que eu acho é que a lógica da democracia participativa que foi colocada no Brasil, ela sobrecarrega os cidadãos sem dar condições de participação efetiva a eles. Por exemplo, a gente tinha reuniões, esses profissionais liberais saíam (eu estava sendo remunerado, eu não poderia reclamar de nada) mas, os profissionais liberais que largavam seu trabalho pra participar de uma coisa de interesse público, eles não são reconhecidos como estando ali fazendo um trabalho de interesse público, né? Eles tem que chegar lá às suas próprias custas e esse tempo deles é colocado à disposição do público sem maiores reconhecimentos ou apoio financeiro. (Representante F – Entrevista concedida em 16/10/2020)

O plano conservação da Mata Atlântica³⁹, que teve sucesso, foi custeado pelo município e pela Petrobras através do Coral Vivo⁴⁰, teve transporte e hospedagem e alimentação. Você é incentivado a participar do processo. Agora, você despenca de Trancoso pra Porto Seguro pra discutir uma manhã inteira, depois retorna pra seu dia de trabalho? (Representante A – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Durante as entrevistas, representantes levantaram ainda a hipótese de que a baixa participação dos setores mais populares se deve à falta de interesse das camadas mais populares, muitas vezes até relacionada a certa visão de que a falta de participação

³⁹ O plano citado não fez parte das atividades do CONCIDADE, mas foi realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro em 2014.

⁴⁰ Projeto patrocinado pela Petrobras.

política é um traço cultural do brasileiro. Embora não se acredite que falta de interesse seja a causa da baixa de participação política, mas sim o reflexo de experiências participativas frustradas ou concepções negativas acerca da efetividade da participação, é interessante notar que essa noção é compartilhada entre representantes no conselho.

Uma coisa interessante que eu observei ao longo dos anos é que os maiores prejudicados dentro da sociedade, por diversos motivos que eu não consigo identificar agora, são os menos interessados, pessoas carentes, de bairros mais carentes. Eu percebi que alguns não vão por já terem se desgastado e não terem conseguido seus objetivos, têm total falta de interesse mesmo, e é triste, porque acaba que essas cadeiras são ocupadas apenas por um segmento, só por uma classe social, e aí as pessoas que precisam mesmo de uma voz dentro do conselho, exemplo: quem mora lá na Vila Valdete, no Imbiruçu de Dentro, Queimados, Vera Cruz. Enfim, essas pessoas, elas não participam e aí dependem de alguma outra pessoa, um universitário que tá fazendo..., que se interessa. Só que, por mais que você queira ou eu queira atender e dar um retorno a essas comunidades, a gente não consegue, porque nós não temos conhecimento de causa. (Representante B – Entrevista concedida em 07/10/2020)

A gente tem meia dúzia de membros participantes e o restante não se conscientiza da importância desse papel, principalmente porque é uma oportunidade, uma oportunidade de participar da gestão pública, mas eu acredito que às vezes falta um pouco de consciência dos membros respeito da oportunidade que receberam de participar ativamente, assim como também do poder público, mas é um problema do brasileiro de uma forma geral. (Representante H – Entrevista concedida em 14/10/2020)

Embora não tenha sido objetivo do trabalho investigar as causas da diminuída participação de alguns estratos da população no conselho, é fato que ela reduz a pluralidade da representação e faz com que as demandas dessas populações tenham menos chances de serem defendidas no conselho. O trecho abaixo da entrevista registra a opinião dos/das conselheiros/as a esse respeito.

Como eu sou de Arraial d’Ajuda, eu conheço muito melhor o lado de cá do rio, entendeu? E o que eu posso te falar, pelo do lado de cá do rio, inclusive não só de Arraial d’Ajuda, mas de Arraial d’Ajuda e Trancoso, a gente tem sim representantes nessa região que conhecem bem a periferia e trabalha por ela também, não só pelas áreas nobres. O pessoal de Trancoso [por exemplo], a gente tem o pessoal de Coqueiro Alto lá presente, que é uma região mais carente. No Arraial eu tenho uma noção muito forte dos bairros mais carentes como: Vilas, Bairro Novo, Santiago, Bairro de Rato, são áreas que

eu transito bastante, eu trabalho com obra e vou bastante nesses lugares. (Representante C – Entrevista concedida em 28/10/2020)

Pôde-se observar na fala acima que ao conselheiro/a, embora assegure que conheça as demandas dos bairros periféricos dos distritos de Arraial d’Ajuda e Trancoso ao afirmar conhecer o “lado de cá do rio”, naturalmente não possui o mesmo conhecimento das demandas dos bairros periféricos da sede do município de Porto Seguro. Não se quer, com isso, afirmar que este seja um problema para sua representação no conselho, desconhecer todas as demandas das várias regiões da cidade; contudo, é um problema grave e denota a falta de pluralidade do conselho ao não reverberar as vozes de regiões excluídas do processo de urbanização e que, certamente, possuem demandas e especificidades que só podem ser percebidas por quem vive o cotidiano do local.

Em outra entrevista, o/a representante falou sobre as reuniões itinerantes nos distritos para construção do Plano Diretor e deixou claro que há, sim, diferença no engajamento entre atores da sede e dos distritos:

A [reunião] de Trancoso⁴¹, que foi a primeira, foi um momento em que a população estava esperando a prefeitura chegar pra bater, então lá a prefeitura apanhou. Na segunda semana foi em Arraial⁴². Como eu estava participando, eu preparei muita gente, então eu falei: olha, a gente precisa chegar com um olhar de solicitar encaminhamentos! Então a gente conseguiu fazer isso de uma forma bem legal, já em Porto Seguro, teve uma participação pífia, porque não há esse interesse, esse envolvimento dos grupos, das associações... Eu não consigo entender muito o que que acontece, ou é o poder que o vereador tem, porque parece que a gente está sempre num cabo de guerra com várias forças. Não adianta o conselho falar se o vereador⁴³ não quiser, se o vereador não quer a prefeita também não vai querer e assim por diante. (Representante A – Entrevista concedida em 07/10)

Assim, do ponto de vista territorial da representação, a composição anterior do conselho mostrava-se, ao menos formalmente, mais inclusiva, vez que o segmento de representantes da sociedade era composto por 14 membros de cada uma das regiões

⁴¹ A primeira reunião contou com representantes da sociedade civil dos distritos de Trancoso, Caraíva e Itaporanga.

⁴² Participaram da segunda reunião representantes dos distritos de Arraial d’Ajuda e do Vale Verde.

⁴³ O termo “o vereador” foi usado em sentido amplo, numa referência ao legislativo municipal.

administrativas do território municipal, resolvendo, de certa forma o aspecto do monopólio territorial já apontado por Avritzer (2007, p. 444).

Ressalva-se que a maior diversidade da representação é analisada em sua dimensão normativa, na qualidade de “dever-ser” (deontológica), natureza inerente às leis. Para se verificar essa diversidade representativa na prática, é preciso analisar o contexto e o processo deliberativo no período, tema do próximo capítulo.

Em relação à composição, verificou-se que houve pouco alcance na divulgação da reunião para eleição das instituições a terem representação no conselho, o que pode ter levado à baixa procura pelas entidades da sociedade civil.

Já sobre a pluralidade, notou-se que os segmentos sociais mais populares da sociedade não estão diretamente representados no conselho, não tendo sido possível, dentro do escopo determinado para a pesquisa, identificar as causas da baixa pluralidade.

No que tange à proporcionalidade entre os segmentos, defendemos que não seja adequada a participação de agentes governamentais como representantes da sociedade civil, sobretudo se os agentes públicos forem integrantes do mesmo órgão ao qual o conselho se vincula. Tal prática pode comprometer a proporcionalidade no conselho.

Os resultados encontrados apontam que há baixo grau de representação no conselho, razão pela qual se recomenda o aperfeiçoamento do processo de escolha e substituição das entidades a ocuparem um assento no conselho e a manutenção da proporcionalidade entre os segmentos.

2.3 GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO

O grau de democratização é obtido a partir de variáveis como a composição, o processo decisório, a presença de comissões e a previsão de conferências. A respeito das normas incidentes sobre conselhos, Faria e Ribeiro afirmam que elas podem revelar o potencial inclusivo e democratizante dessas IPs:

O potencial inclusivo e democratizante pode ser mensurado a partir de regras sobre: i) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade nos conselhos. Do mesmo modo, esse potencial pode ser aferido a partir das regras em torno do ii) processo decisório, no qual são analisadas as

normas referentes a distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. Mais do que pela presença dessas regras, o potencial democratizante dessas instituições é revelado pela presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão; alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128).

2.3.1 Processo Decisório

O objetivo da análise do processo decisório é observar as normas que disciplinam o funcionamento do conselho e que distribuem e concentram poder entre os membros, daí a sua relevância para o estudo.

Para que uma matéria seja levada ao Plenário, ela necessita da aprovação de, no mínimo, um terço de membros presentes, conforme se verifica no disposto no Art. 31 do RI: “Serão levados (sic) ao Plenário do Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro, BA todas as matérias de interesse do município **que alcançarem a aprovação de, no mínimo, um terço dos conselheiros presentes.**” (PORTO SEGURO, 2017, p.11) [grifos nossos].

Dentre as pessoas com representação no conselho entrevistadas, todas afirmaram não ter dificuldade de propor as pautas de discussão, o que não significa dizer que elas sejam, necessariamente, debatidas no plenário. Por vezes a pauta é incluída, mas não gera debate entre os participantes nem provoca a atuação do poder público sobre o tema proposto pelo conselheiro, o que veremos em detalhes no capítulo seguinte.

O quórum mínimo para a instalação dos trabalhos é de 1/3 (um terço) dos representantes titulares e, para deliberações, o quórum exigido é a maioria simples do número de representantes votantes. Conforme foi possível observar, essa norma tem o potencial de limitar as deliberações do conselho, pois, diante do atual cenário de esvaziamento do conselho e da baixa participação das representações, o quórum é determinante para que as deliberações sejam validadas.

Um exemplo do impacto dessa norma foi observado na reunião virtual realizada em 23 de setembro de 2020, na qual estiveram presentes 11 das 21 pessoas do conselho com direito a voto. Conforme prevê o regimento, seria possível haver deliberação, já que estava presente a maioria simples do total de representantes. Ocorre

que tal não foi o entendimento da pessoa que representava o poder público em substituição ao presidente; segundo ela, seria necessária a presença 12 e não de 11 representantes, isso porque seu entendimento é o de que as deliberações apenas seriam possíveis com a presença de cinquenta por cento das pessoas mais um.

Por essa interpretação divergente do que está disposto no Regimento Interno, seria necessária a presença de $(50\% + 1)$ dos 21 representantes, ou seja $(10,5+1=11,5)$, como não existe meio/a conselheiro/a, esse número é arredondado para 12 representantes para que as deliberações fossem válidas. Como resultado da aplicação dessa interpretação, não foi possível a continuidade de uma reunião muito solicitada por representantes da sociedade civil e que tinha como objetivo debater um assunto mencionado por absolutamente todas as pessoas entrevistadas na pesquisa: a construção de uma praça na entrada do Quadrado de Trancoso, que abordaremos adiante.

As convocações para as reuniões extraordinárias do plenário são de competência do presidente ou por iniciativa de 20% dos/das conselheiros/as, sendo eles de dois segmentos diferentes, necessariamente.

Esse fator, segundo relatos de alguns conselheiros, tem dificultado a realização de reuniões com mais frequência, pois, dos 42 representantes que compõem o pleno (titulares e suplentes), apenas 14 frequentam regularmente as reuniões, segundo acompanhamento da própria Secretaria, já que não foram disponibilizadas as listas de frequência das reuniões analisadas. Sendo assim, seriam necessários, no mínimo, 9 conselheiros/as de dois segmentos diferentes para convocar uma reunião. Diante da dificuldade de a sociedade civil convocar uma reunião, na prática, elas só têm ocorrido mediante convocação da presidência.

Sobre as perspectivas de mudanças nas regras, há a previsão de alteração do próprio Regimento Interno mediante aprovação qualificada de $2/3$ dos representantes com direito a voto. Entretanto, foi possível perceber que, em relação às pessoas entrevistadas, ou desconheciam tal previsão, ou não acreditavam haver condições, pelo menos no momento, para alterar o regimento, sobretudo em função do quórum insuficiente.

Outro aspecto relevante na análise do desenho institucional é a frequência nas reuniões. Pelo regimento, a sanção prevista para a representação que falte a 3 reuniões é a notificação e, para ausência em 5 reuniões sem justificativa, prescreve-se o afastamento com posterior substituição do representante faltoso pelo suplente.

Já a Lei n. 977/2011, que é anterior ao regimento, prevê que, em caso de ausência a 3 reuniões sucessivas ou a 5 alternadas, a sanção será estendida à entidade representada com a substituição da representação institucional, sendo possível, neste caso, a substituição por outra entidade habilitada a participar que tenha registro de presença na reunião que definiu as instituições com representações no conselho.

Não foram disponibilizadas as listas de frequência das reuniões; entretanto, observou-se, com relação a esse aspecto, que não há adoção de medidas para substituição de membros faltosos, o que resulta no esvaziamento do conselho, dificultando algumas atividades como as descritas acima. Além disso, a falta de substituição de representantes faltosos é também uma das reclamações mais frequentes das pessoas no conselho, o que foi verificado tanto pelas entrevistas quanto pela observação das atas de reuniões. Em uma das entrevistas, concedida em 23/10/20, quando perguntada sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho, a pessoa entrevistada responde que seria “fazer valer as normas, frequência dos membros e facilitar a substituição dos faltantes. Impedir a extinção do conselho com a mudança da gestão”.

Diante do que foi observado pôde-se afirmar que a inércia do conselho ao não aplicar as normas para a substituição de representantes faltosos permitiu que, na falta de quórum mínimo houvesse o cancelamento de reuniões, o que impediu que reuniões fossem convocadas e normas regimentais pudessem ser alteradas, criando um ambiente não democrático.

Outro aspecto relevante no estudo do desenho institucional é a maneira pela qual a função de presidente é ocupada. Essa função é determinada, atualmente, no próprio Regimento Interno e é ocupada pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento não havendo, portanto, alternância da residência entre membros de outros segmentos do conselho, nem mesmo eleição dentre os próprios representantes governamentais.

Salienta-se que o presidente ocupa posição de concentração de poder, vez que exerce o voto de qualidade em caso de empate nas votações, além de encaminhar as deliberações, solicitar estudos, pareceres, deliberar sobre os casos omissos nas normas e homologar as Resoluções do Conselho.

Em relação à forma de ocupação da presidência nos conselhos, a literatura informa que

[...] a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como, por exemplo, a prerrogativa de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora, de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões *ad referendum*. Portanto, a presidência concentra poder. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições. Já havíamos chamado a atenção para os efeitos perversos oriundos da indicação nata dos secretários das respectivas políticas às quais os conselhos estão vinculados para ocupar o cargo de presidente do conselho. Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 129)

A regra que prevê que a presidência do conselho seja ocupada sempre pelo secretário municipal da pasta foi um dos principais problemas elencados pela maioria das pessoas entrevistadas. Eles se mostraram insatisfeitos com a forma de ocupação da presidência, embora a maioria tenha ressalvado que o atual presidente busca sempre, dentro das suas possibilidades de atuação, contribuir com as atividades do conselho, o que pode ser verificado no trecho abaixo:

Pra ser um conselho transparente teria que ter a presidência da sociedade civil. Se a sociedade civil organizada estiver na presidência, aí sim, aí já pode mudar de configuração, porque a própria da sociedade civil iria buscar outras organizações na periferia pra poder compor. Essa forma é a forma viável e justa, pra poder ter um conselho que delibere, que tome decisões e que fiscalize o legislativo. (Representante G – Entrevista concedida em 15/10/2020)

Entretanto, a opinião que a presidência do conselho deva ser ocupada por representante da sociedade civil ou mesmo que de forma alternada entre representantes governamentais e societais não é unânime. Em entrevista, um/a representante demonstrou receio, relatando que a situação é complexa:

A alternância é faca de dois gumes, pois me preocupo em saber pra quem essa presidência iria? Um exemplo, a ABIH⁴⁴ tem um interesse enorme, se a presidência cai pra uma entidade dessa, como seria? A alternância seria o ideal, mas não sei como seria na prática. (Representação D – Entrevista concedida em 23/10/2020)

⁴⁴ Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

A fala uma pessoa em entrevista revela receio com a alternância da presidência entre representantes governamentais e da sociedade civil, pois isso possibilitaria que a presidência do conselho fosse ocupada por uma entidade que representa interesses econômicos privados que nem sempre estariam de acordo com as demandas da população mais necessitada das políticas que, potencialmente, o conselho pode ajudar a desenvolver. Nesse sentido, a pessoa entrevistada demonstrou que, mesmo diante da forma não democrática de ocupação da presidência pelo secretário, ela pode ser menos danosa caso a presidência seja representada por entidades com interesses econômicos e atuação exclusivamente em benefício próprio.

Essa questão expõe um dos grandes problemas em torno desse tipo de representação, que é compreender o papel exercido pelo poder público nos conselhos. A princípio, esse papel deveria ser o de mediar os interesses da sociedade, mas o que se revela, na maioria das vezes, é a defesa dos interesses da gestão, conforme ficou demonstrado no trecho da entrevista de representante do conselho, ao dizer que acredita que “o poder público só apresenta o que é interesse da prefeitura, o que acham que não vai ser aprovado, não é direcionado ao conselho”. (Representante L – Entrevista concedida em 28/10/2020)

Ou seja, quando os interesses da sociedade podem ser compatibilizados com o interesse da gestão, essa mediação ocorre, mas quando há disputa por projetos distintos, o conselho atua apenas visando defender os interesses da gestão, o que significa a total descaracterização desse espaço como espaço de compartilhamento de poder.

Quando o assunto é tomada de decisões, o Regimento Interno prescreve que as deliberações devem ser formalizadas mediante resoluções normativas, recomendadas e administrativas.

As resoluções normativas são as de caráter interno, que regulamentam e normatizam a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural da cidade, produzindo efeitos de norma. As resoluções recomendadas são aquelas dirigidas a entidades civis ou outras unidades da administração municipal que sejam responsáveis por outras políticas que não a de desenvolvimento urbano. Já as recomendações administrativas são aquelas concernentes à gestão das atividades internas do conselho.

As propostas de resoluções elaboradas no âmbito das Câmaras Técnicas seriam entregues à Secretaria Executiva do conselho para análise e adequação quanto à

forma e, em seguida, encaminhadas para análise jurídica, quando então seguiria para deliberação pelo plenário.

Não obstante o Regimento Interno contenha os tipos de resoluções que podem ser emitidas pelo conselho, verificou-se que ele não emitiu nenhuma resolução no período estudado. Essa constatação foi possível tanto pelos relatos das entrevistas bem como pelas negativas de acesso aos documentos do conselho, mesmo após solicitação das informações relativas às resoluções emitidas.

2.3.2 Conferência Municipal da Cidade

Não constituiu objetivo desta pesquisa o estudo aprofundado das conferências, sejam elas nacionais, estaduais ou a municipal. Contudo, não se pode ignorar que elas integram o sistema de participação da sociedade na formulação de políticas do qual os conselhos fazem parte. Assim, este tópico visa ampliar o olhar sobre esses espaços a fim de compreender melhor como essa dinâmica atua na formulação das políticas de desenvolvimento urbano.

No entendimento de Faria e Ribeiro, a

[...] previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros. Como já adiantamos, a inexistência dessa estrutura pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos. (2011, p. 130)

Para as autoras, as conferências, além de serem espaços de formulação de políticas públicas, são importantes espaços de capacitação de atores sociais para atuação nas políticas nacionais, estaduais ou municipal.

As Conferências Nacionais são realizadas em duas etapas, uma etapa estadual e uma etapa municipal. Na etapa municipal, participantes, além de discutirem temas de interesse local, debatem sobre o texto de referência proposto pela Conferência

Nacional e elaboram propostas prioritárias a serem encaminhadas por seus delegados para a Conferência Estadual. Essas propostas são elaboradas com base em questões levantadas com a finalidade de provocar, nos participantes, uma reflexão sobre a política em questão. Já nos estados, são debatidas a proposta para a política estadual e nacional de desenvolvimento urbano.

É possível notar, a partir da lógica de funcionamento das Conferências Nacionais, que existe uma diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a ser implementada e, com base nisso, as especificidades e os problemas locais são debatidos. Após isso, ocorre o fluxo inverso, no qual as questões debatidas na Conferência Municipal retornam para as Conferências Estaduais e, depois, para as Nacionais em forma de propostas sobre a política pública em questão.

Sobre esse tema, a historiadora e cientista política Celi Pinto tem interessante posicionamento. Para ela,

A esfera pública é um construto a partir de posições diferenciadas da sociedade civil. Se considerarmos que os atores da sociedade civil presentes nas conferências constituíram anteriormente uma esfera pública, está frente a um evento que oferece material importante para uma nova reflexão sobre o encontro da esfera pública com o Estado, não exatamente à moda habermasiana, mas com um espaço de tensão entre a sociedade civil, aqui como esfera pública e o Estado, onde a tensão antes de paralisadora é o motor construtor de criação de brechas no Estado para a “intervenção” da sociedade civil. (PINTO, 2006, p.27)

A autora acredita que as conferências não atendem aos requisitos de igualdade de condições para a discussão racional de cidadãos e independência da esfera pública em relação ao Estado propostos por Habermas, razão pela qual ela faz a ressalva da possibilidade de constituição de uma esfera pública, mas não exatamente como proposta pelo autor.

Dando continuidade à análise das conferências como elemento preditor de democratização, após a criação do conselho, em 2007, no âmbito da 3ª Conferência Estadual das Cidades, o CONCIDADE de Porto Seguro realizou todas as Conferências Municipais da Cidade, com exceção da última, adiada por conta da pandemia.

Tabela 1 – Dados sobre as Conferências Municipais realizadas pelo CONCIDADE (2007 a 2020)

Realização da Conferência Municipal da Cidade de Porto Seguro		
Ano	Número de participantes	Número de delegados eleitos para a Conferência Estadual
2010	82	8
2013	127	8
2016	213	8
2020	Conferência adiada para o ano de 2021	

Fonte: Autoria própria, com base em informações dos relatórios das conferências estaduais do ConCidades/BA.

É possível observar que houve aumento gradual no número de participantes a cada Conferência. Esse pode ser considerado um aspecto positivo que prediz sobre a organização política do conselho e sua articulação com outros níveis de governo, além de ser também um espaço de capacitação de atores sociais, que passam a conhecer mais sobre a política sobre a qual deliberam.

Quanto à articulação do conselho com outras esferas governamentais, pôde-se constatar que o CONCIDADE em Porto Seguro está alinhado ao Concidades estadual. É o que pode ser depreendido da fala do presidente do conselho local. Ao ser perguntado sobre a Conferência Estadual das Cidades, ele afirmou:

A gente tem um governo que se posicionou contra a organização social, a primeira coisa desse governo, agora, foi acabar com os conselhos. Então, a nível nacional, ele acabou com os conselhos e aí o que é que a gente pensou, o que é que a gente formulou na estadual? A gente pensou em fazer um encontro dos conselhos das cidades da região nordeste, porque a gente ia fazer as conferências das cidades que era pra maio, né? Embora não fosse a nível nacional, sem a culminância do evento nacional, mas a gente pensou em fazer nordeste, mas aí veio a pandemia e a gente acabou sendo impedido... Mas, a gente não perdeu as esperanças não. Até lá, Porto Seguro continua representado e provavelmente o secretário que assumir em meu lugar assumo a cadeira também, porque a vaga é de Porto Seguro, é do território Costa do Descobrimento. (Representante E – Entrevista concedida em 06/10/2020)

Sobre esse mesmo movimento de resistência dos conselhos frente à descontinuidade do Conselho Nacional das Cidades, Rezende (2018) afirma que,

A perspectiva do ConCidades/Ba como um espaço de resistência da experiência conselheirista se expressa a partir da intensa mobilização em 2018 de atividades e eventos relacionados ao resgate da memória do conselho. Isso ocorre, pois, tendo em vista a descontinuidade do conselho nacional e o ajuste fiscal presentes na administração do atual governador, o conselho tem tentado mobilizar aliados e atores importantes na administração estadual para garantir sua sobrevivência. (2018, p.19)

Conquanto do ponto de vista da organização e da articulação, a participação em Conferências seja considerada um fator positivo, a representação dos delegados eleitos na etapa estadual não garante, por si só, a influência nas decisões políticas. Tal é a leitura feita por representante que participou da 5ª Conferência Estadual das Cidades. Na opinião da citada representação, sua participação servia apenas para validar decisões já tomadas anteriormente pelo ConCidades da Bahia e que diziam respeito aos projetos para o desenvolvimento urbano de Salvador e de sua região metropolitana. O/a concelheiro/a que era também delegado/a representante do Território de Identidade Costa do Descobrimento, afirma que pouco se discutia sobre a região no conselho estadual.

Pela análise das atas e entrevistas, esperou-se definir, de modo mais claro, se o CONCIDADE atua, de fato, na proposição, implementação, controle e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento urbano locais e o que se deve esperar quanto ao alcance dessa atuação. Isso será tema do próximo capítulo.

Em relação à democratização do conselho, conclui-se que apresenta um potencial de *grau médio*, já que algumas variáveis que predizem sobre esse aspecto foram identificadas, como a presença de comissões e a participação em conferências, mas quanto ao processo decisório, verificou-se que não favorece a distribuição e alternância de poder, seja em relação à reformulação de suas normas internas, seja em relação à tomada de decisões.

O grau de representação foi considerado baixo, tendo em vista que o processo de composição, a proporcionalidade e a pluralidade do conselho não foram alcançados de forma satisfatória.

No que diz respeito à institucionalização, o conselho obteve grau médio, pois embora o nível de formalidade tenha sido alto, sua organização administrativa e financeira, bem como a capacidade de organização política revelaram-se insuficientes para que o conselho pudesse realizar integralmente suas finalidades institucionais.

3 O PROCESSO DELIBERATIVO DO CONCIDADE

No capítulo anterior, foram analisadas as normas instituidoras do conselho, a fim de compreender os elementos que potencializam ou limitam as ações do órgão nesse aspecto. Embora se considere que as normas são importantes e, por vezes, definidoras dos processos, também é correto afirmar que a dinâmica estabelecida por atores que compõem o conselho pode tanto ir além quanto ficar aquém do que foi estabelecido como regra a ser seguida.

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é aplicar o modelo de análise da qualidade do processo deliberativo (Cf. CUNHA, 2007, 2009 e 2011), através do qual, orientado pelos princípios da teoria deliberativa da publicidade, da pluralidade e da igualdade deliberativa, busca identificar variações na qualidade do processo de deliberação, a produzir diferentes resultados em termos de efetividade do conselho, ou seja, em sua “capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre a política” (2009, p.21).

Conforme propõe esse modelo de análise, as variáveis, “inclusão e igualdade deliberativa”, “proposição de temas”, “controle e decisão” contribuem para verificar a efetividade deliberativa, pois “permitem avaliar como ocorre a deliberação em termos de *quem* participa das discussões, *como* está se desenvolvendo a deliberação e *o que* é objeto das decisões coletivas.” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 304) [grifos nossos]

Antes de qualquer outra consideração, é preciso esclarecer qual sentido o termo efetividade deliberativa assume neste trabalho, já que essa avaliação pressupõe o conhecimento do que, potencialmente, a ação de deliberar oferece às instituições participativas e, em especial, ao Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro. Desse modo, a pesquisa foi pautada pela definição oferecida por Cunha, segundo a qual

Por efetividade deliberativa entende-se a capacidade efetiva dessas instituições *influenciar, controlar e decidir* sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações. (2007, p.154) [grifos nossos]

Cunha *et al.* referem ainda que “é preciso reconhecer que cada instituição tem capacidade de desenvolver diferentes faces da deliberação e que, portanto, cabe ao

analista decidir quais são os requisitos necessários para o sucesso deliberativo a partir do contexto estudado.” (2011, p.302).

Em relação aos aspectos metodológicos, as fontes de pesquisa utilizadas para a construção das análises do capítulo foram as entrevistas e atas das reuniões do conselho.

As atas permitiram analisar o processo argumentativo, ideia central na teoria democrática deliberativa. Assim, foram analisadas 11 atas referentes ao ano de 2019, sendo uma da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano e as demais de Reuniões Ordinárias ocorridas naquele ano. Em 2020, devido à pandemia de COVID-19, foram realizadas 6 reuniões do conselho, sendo 2 presenciais e 4 virtuais.

As falas registradas nas atas do CONCIDADE foram categorizadas de modo a responder às seguintes perguntas: Quem fala? O que fala? E como fala?

Com vistas a responder a questão sobre *quem* fala no conselho, as falas foram categorizadas considerando-se:

a) **o segmento de representação** – mediante a identificação da autoria das falas, divididas em *poder público* (incluindo agentes públicos de outras secretarias que não são representantes no conselho, mas que foram convidados para prestar esclarecimentos, realizar apoio técnicos ou apresentar pautas e nome do poder público); *sociedade civil organizada*; *entidades de produção financiamento, desenvolvimento urbano, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa*; *conselhos profissionais, trabalhadores e suas entidades sindicais*; *órgãos de classe*, conforme divisão prevista no atual RI;

b) **a entidade representativa** - foram separadas as entidades que compõem cada segmento de representação.

Para responder *o que* fala o/a representante no conselho, os conteúdos das falas foram discriminados segundo o **tipo de política pública**⁴⁵ **relacionada à fala** (habitação, gestão fundiária, saneamento básico, planejamento e gestão territorial e mobilidade urbana).

⁴⁵ Foram categorizadas as políticas públicas setoriais de competência do CONCIDADE e que estão previstas em seu regimento interno.

E, para se compreender *como* se processam as deliberações no conselho, as falas das atas foram categorizadas por **tipo de manifestação**, com o objetivo de identificar a forma de expressão das demandas dos conselheiros. Segundo tal critério, identificaram-se as seguintes espécies de intervenção: questionamento, denúncia, resposta, apresentação, proposição, reclamação e repúdio.

3.1. QUEM DELIBERA NO CONCIDADE?

Para responder *quem* delibera no conselho, foram feitas perguntas aos/às conselheiros/as entrevistados/as com o objetivo de saber: “como de dá a autorização para atuação como conselheiro”, “se existiram disputas para a assunção da função de conselheiro” e “quais são os desafios para tornar a atuação do representante mais eficaz”. (SOUZA; LIMA, 2012, p.121)

Porém, antes de analisar detalhadamente cada uma dessas questões, é necessário conhecer melhor o perfil dos/das conselheiros/as. Isso porque, segundo Young,

Diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, diferenças de gênero e etnia perpassam a religião e assim por diante. Os membros de um grupo de gênero, racial etc. têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos. (2006, p.141)

De acordo com Alencar, “espera-se que a pluralidade da composição dos conselhos se reflita, de alguma forma, na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões dos conselhos”. Por esse motivo, conhecer mais profundamente a composição do conselho pode revelar a capacidade que ele tem de se constituir em um espaço de diversidade de horizontes defendidos nos debates. (2014, p.17)

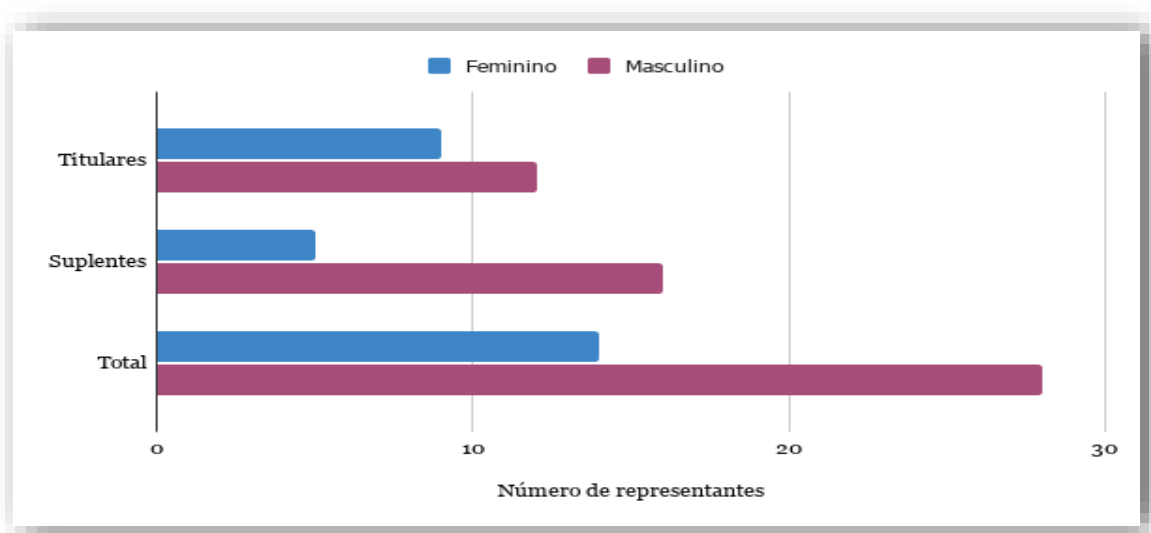
Além do perfil socioeconômico, foi levantado também um perfil da representação no conselho. Esse perfil considera a relação dos/as conselheiros/as, com mandatos vigentes em 2020, com as instituições representativas das quais fazem parte e com suas bases de apoio ou representados. Os perfis foram construídos pela compilação das respostas obtidas com a aplicação de questionário eletrônico (Anexo C) enviado aos/às conselheiros/as e respondido através da plataforma de serviços *Google Forms* no período de 14 de outubro a 4 de novembro de 2020.

Respondeu ao questionário um total de 10 participantes. A par das dificuldades de acesso aos entrevistados, causadas pela necessidade de distanciamento, em razão da pandemia, e da baixa assiduidade de boa parte dos membros no conselho, o formulário teve um número significativo de respostas, se tomarmos como base o universo de 14 conselheiros que frequentam, com alguma regularidade, as reuniões do conselho⁴⁶. A informação mais atual sobre a frequência no conselho foi dada pelo seu presidente, em entrevista. Segundo ele, o número de conselheiros frequentes seria ainda menor, de apenas nove membros assíduos, dos quais cinco eram representantes do poder público e quatro da sociedade civil.

3.1.1 Perfil socioeconômico dos representantes no conselho

O gráfico abaixo integra a construção do perfil socioeconômico dos conselheiros. Entretanto, à exceção de todos os demais, este não foi elaborado a partir das respostas do questionário, mas, sim, por meio de informações prestadas pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano e contemplam o universo dos conselheiros da atual formação do CONCIDADE.

Gráfico 2 – Diversidade de gênero no conselho



⁴⁶ Como as Listas de Frequência das reuniões não foram disponibilizadas, mesmo depois de insistentes pedidos, não foi possível estabelecer com precisão a quantidade de membros assíduos, razão pela qual se considerou, para fins desta pesquisa, as informações contidas em Planilha de Controle de Presença fornecida pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano, que contabiliza 14 conselheiros, entre suplentes e titulares, que estão “sempre presentes”. Os demais, ou “nunca aparecem” ou “aparecem de vez em quando”.

Fonte: Autoria própria.

Pelo gráfico, foi possível observar maior participação do público masculino na composição do conselho. Os homens representam 66,7% do total, contra 33,3% do público feminino. Isso pode apontar para problemas relacionados à sua pluralidade, já que, segundo o último censo demográfico de 2010, a população de Porto Seguro era composta por 50% de homens e de 50% de mulheres, ou seja, uma distribuição bem diferente daquela verificada na composição do CONCIDADE (IBGE, 2010)⁴⁷.

A proporção de gênero encontrada no CONCIDADE aproxima-se da que foi verificada por Cruchên *et al* em trabalho realizado nos conselhos nacionais. Nessa pesquisa, as autoras afirmam:

É possível notar que a proporção de homens e mulheres varia de acordo com a temática do conselho. De acordo com o gráfico 4, os conselhos voltados para políticas sociais e garantia de direitos parecem oferecer mais oportunidades para a participação feminina, visto que apresentam uma composição mais igualitária – em torno de 41% a 54% de mulheres. Nos demais conselhos⁴⁸, a quantidade de homens supera os 70%. (2013, p.19-20)

Embora a política de desenvolvimento urbano seja perpassada por políticas sociais como transporte e habitação, sua temática está majoritariamente relacionada à infraestrutura urbana. Nesse sentido, é possível que o percentual menor de mulheres no conselho esteja relacionado à temática, que tem sido tradicionalmente monopólio masculino. Sobre os motivos da maior incidência de mulheres nos conselhos de políticas sociais e de garantia de direitos, Lüchmann e Almeida criticam a concepção de que as mulheres teriam uma espécie de competência inata às atividades ligadas ao cuidado e que, por esse motivo, estariam naturalmente inclinadas à participação de conselhos cujas políticas se relacionam com essa habilidade. Sobre isso, as autoras entendem que

Nessa medida, independentemente do grau de comprometimento individual das conselheiras com as bandeiras propriamente feministas, e

⁴⁷ O Censo Demográfico do IBGE que deveria ter sido feito em 2020, mas foi inicialmente adiado para 2021 por conta da Pandemia de COVID-19 e atualmente inviabilizado em 2021 por conta de cortes orçamentários sofridos pelo órgão.

⁴⁸ As autoras referem-se aos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e aos de Infraestrutura e recursos naturais.

a despeito da reprodução nesse universo de concepções que podem naturalizar fenômenos que são resultados de processos históricos, a significativa presença das mulheres nos Conselhos Gestores indica também o papel particular que elas vêm desempenhando na efetivação de direitos sociais, cuja ausência responde pelas dificuldades das mulheres saírem do mundo privado. (2010, p.92)

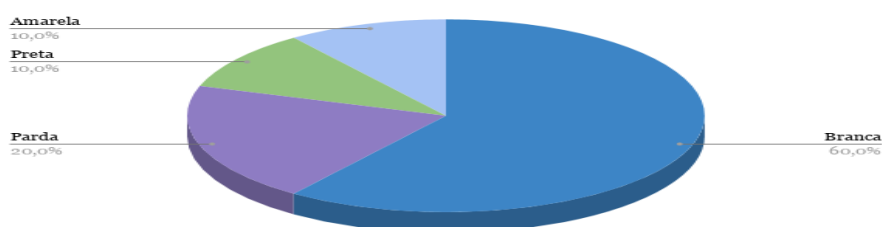
Na mesma pesquisa, Lüchmann e Almeida ampliam os matizes acerca da participação das mulheres nos conselhos, ao afirmarem que o perfil socioeconômico das mulheres que são representantes nesses conselhos mostra que

[...] elas são, na maioria, brancas, católicas, casadas e com alto nível educacional. Assim, embora os Conselhos venham se constituindo como novas oportunidades de atuação política para as mulheres há que se compreender e analisar quem são estas mulheres, o que desafia uma abordagem que, seguindo avaliação de Allwood e Wadia (2004), considere as íntimas conexões com outras dimensões, aqui mais especificamente classe, religião, etnia e geração. (2019, p.92)

Através do questionário de pesquisa aplicado aos/às conselheiros/as do CONCIDADE, verificou-se que 100% das respondentes do sexo feminino se autodeclararam brancas ou amarelas e possuíam, no mínimo, curso superior completo. Do total de mulheres, 80% eram católicas ou evangélicas⁴⁹.

Assim, partindo da abordagem proposta pelas autoras, outro aspecto levantado pelo questionário foi a distribuição dos conselheiros segundo o critério de raça/cor.

Gráfico 3– Perfil dos/as conselheiros/as segundo o critério de cor/raça



Fonte: Autoria própria.

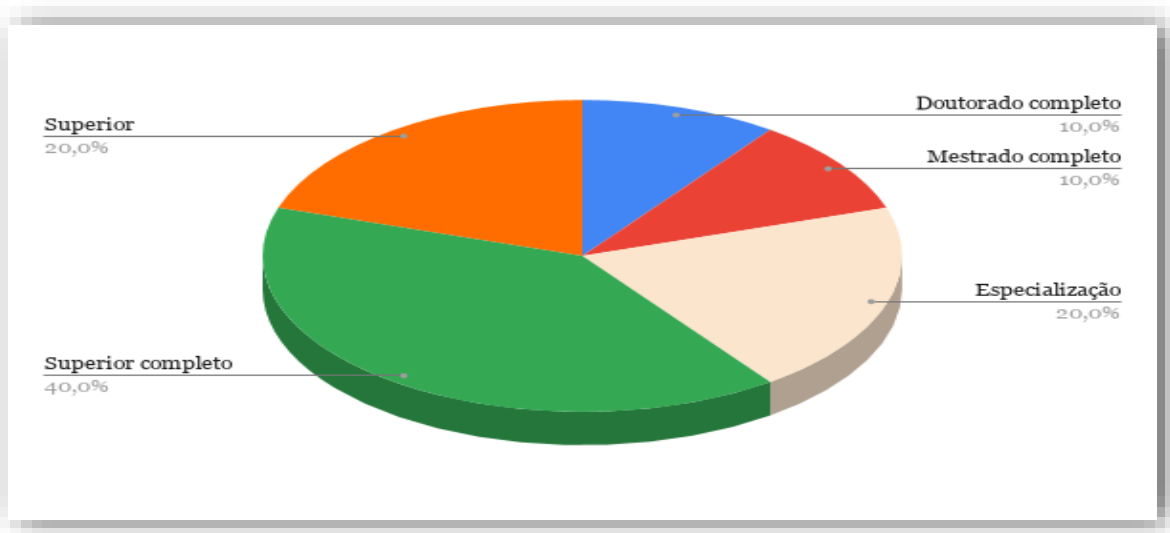
⁴⁹ A resposta a essa questão no formulário era do tipo aberta. Desse modo, as respondentes poderiam nomear a sua religião ou culto.

O Censo Demográfico de 2010 apontou que a população porto-segurense era composta por 59,7% de pessoas pardas, 22,8% de pessoas brancas, 12,6% de pessoas pretas, 4,3% de pessoas indígenas e 0,5% de pessoas amarelas. Esses dados, mais uma vez, revelam a expressiva distância entre representantes e representados no que se refere ao aspecto étnico em questão.

Embora não se possa afirmar que os representantes de determinada raça/cor vão representar os interesses do seu grupo, é, no mínimo, de se estranhar que o percentual de pessoas brancas e amarelas, que representou 23,3% da população de Porto Seguro em 2010, ocupe 70% das vagas do conselho, de acordo com a amostra estudada, enquanto pretos, pardos e indígenas, que são, de acordo com o IBGE, 76,6% da população, correspondam a apenas 30% de representantes no CONCIDADE.

Essa mesma tendência de participação maior de pessoas autodeclaradas brancas foi encontrada na pesquisa feita por Cruchên *et al*, segundo a qual, à exceção dos conselhos de garantias de direitos, “os demais conselhos possuem uma maioria de conselheiros que se declaram de cor branca, sendo os conselhos da área de infraestrutura e recursos naturais e desenvolvimento econômico os que possuem as maiores proporções de brancos.”. No caso dos conselhos de Infraestrutura e recursos naturais, o percentual de pessoas que se autodeclararam brancas chegou a 77,5%.

Gráfico 4 – Escolaridade dos/as conselheiros/as do CONCIDADE



Fonte: Autoria própria.

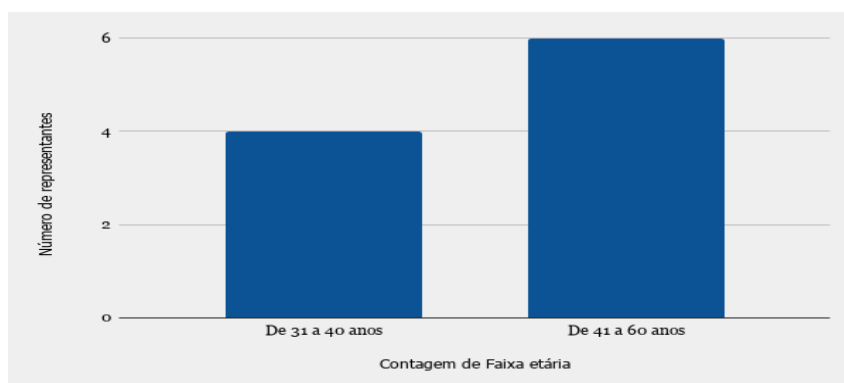
O alto grau de escolaridade no CONCIDADE é outro fator que merece destaque, já que, em Porto Seguro, o percentual de adultos que concluíram o curso superior é de apenas 4,8%.

Esse é um aspecto controverso, pois, se por um lado o alto nível de formação acadêmica pode indicar uma facilidade maior em lidar com os temas técnicos debatidos no conselho, dificultando a manipulação dos/as representantes, por outro ele pode indicar que segmentos da população sem esse nível de formação podem não estar sendo representados. Além disso, é possível que o alto nível de formação afaste lideranças comunitárias ou de movimentos sociais. Uma pessoa entrevistada afirmou que, durante a construção do plano de saneamento básico, em 2019, convidou pessoas a participarem de oficinas realizadas nos bairros e distritos, mas o retorno não foi positivo.

Eu convidei alguns líderes comunitários e essas pessoas não demonstravam interesse, entendeu? Algo assim “ah! A gente vai sim.” algo muito frio, quase nenhum falava que não ia [sic], só falou que ia [sic] por falar, outros simplesmente falavam “não vale a pena, ninguém tem tempo de perder com isso, ali só tem gente da alta sociedade, eu vou lá fazer o quê?” Existe o constrangimento de não saber se pronunciar em público, são vários fatores, entendeu? Não é um só.
(Representante B – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Independentemente da cor/raça, as pessoas que compõem o CONCIDADE possuem nível de escolaridade acima da média da população. Entretanto, notou-se, dentre os que se declararam pretos ou pardos, um nível de escolaridade ligeiramente menor do que entre os que se autodeclararam brancos.

Gráfico 5 – Faixa etária dos membros do CONCIDADE

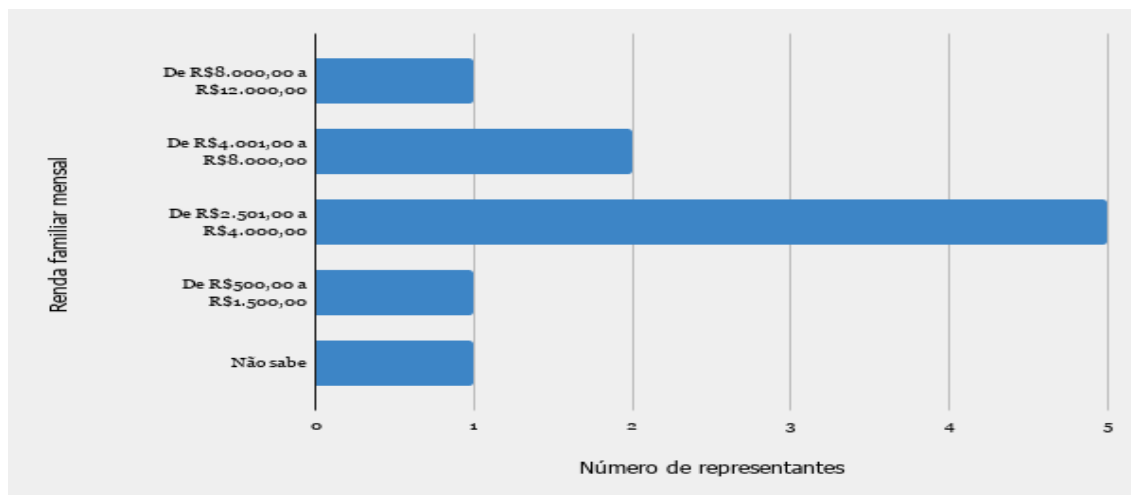


Fonte: Autoria própria.

A faixa etária predominante entre os conselheiros situou-se entre os 41 e 60 anos de idade. Dados similares foram encontrados por Cruchên *et al* nos resultados da pesquisa que avaliou o perfil dos conselheiros nacionais. O percentual de conselheiros

com idade entre 41 e 60 anos foi de 58%, o que parece apontar para uma tendência de tal característica no nível municipal.

Gráfico 6 – Renda familiar mensal dos/as conselheiros/as



Fonte: Autoria própria.

Conforme dados do IBGE, em 2018, Porto Seguro tinha 37,5% da população vivendo com até meio salário mínimo mensal *per capita*. Embora o formulário aponte a renda familiar e não *per capita* mensal, considerando que a média de moradores por domicílio foi de 3,28⁵⁰ pessoas, é possível afirmar que a maioria dos conselheiros possui renda mensal superior à média da população.

Outro dado relevante é que, dos 150.658 habitantes estimados pelo IBGE para Porto Seguro, em 2020, 79.191 receberam algum tipo de transferência de renda do governo nesse mesmo ano, segundo dados do Portal da Transparência. Em que pese a quantidade de benefícios relativos ao auxílio emergencial em virtude da pandemia, 62.546 beneficiados, ainda assim, a composição do conselho indica um perfil de renda diferente daquele notado no restante da cidade. Esse fator aponta que a parcela da população que mais necessita das políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano não possui representatividade no conselho.

O resultado expõe um dos problemas centrais da teoria de Habermas sobre a Esfera Pública, a falta de pluralidade. Segundo Avritzer e Costa, Fraser (1992; 2002), crítica da teoria Habermasiana, apela para a importância dos *subaltern counterpublics*. Para os autores,

⁵⁰ Média de moradores por domicílio. (Censo Demográfico, 2010, IBGE)

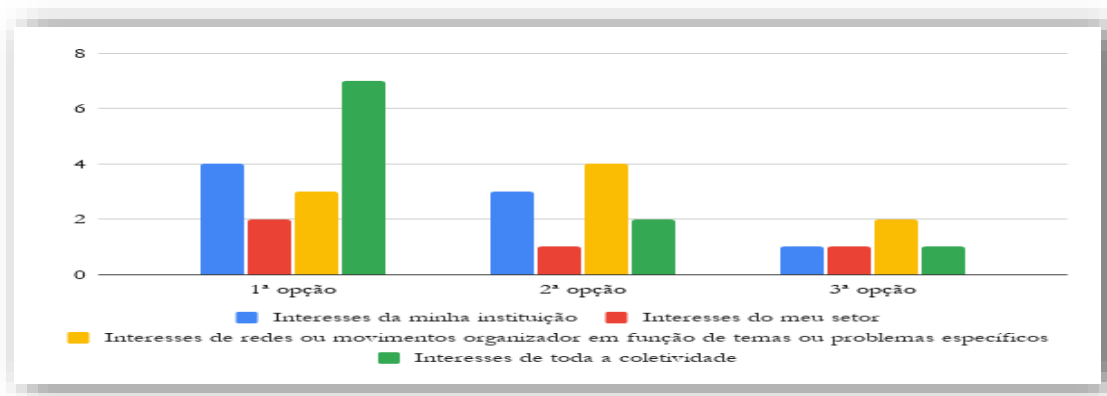
Em sua própria formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos a priori da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado. (2004, p.711)

Ainda segundo a crítica, as relações assimétricas de poder foram a tônica do processo de criação de esferas públicas na contemporaneidade e os mecanismos de seleção dos seus participantes são excludentes.

3.1.2 Perfil da representação no conselho

O objetivo deste tópico é identificar como se constitui o relacionamento dos conselheiros com as entidades que representam e com suas respectivas bases de apoio⁵¹ ou público das entidades. Quando perguntados sobre a ordem de prioridade dos interesses defendidos, cerca de 70% dos conselheiros responderam que defendem prioritariamente os interesses de toda a coletividade.

Gráfico 7 – Prioridade dos interesses defendidos pelos/as conselheiros/as



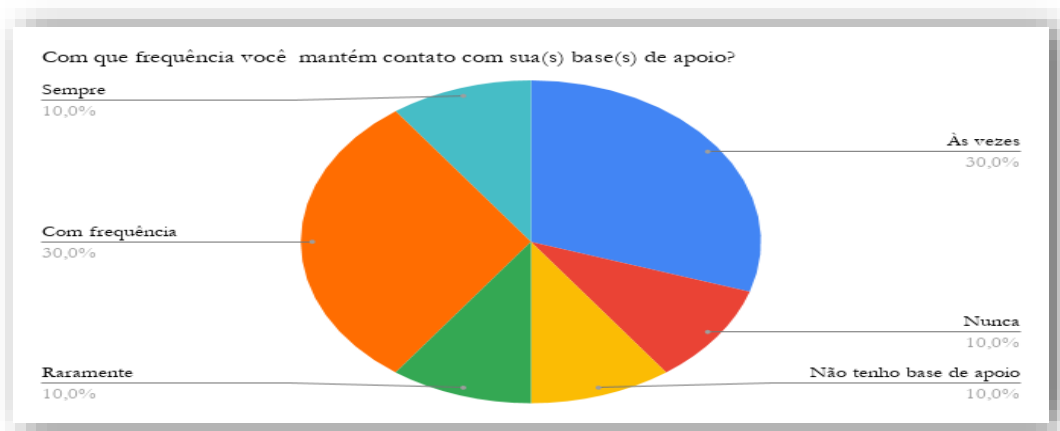
Fonte: Autoria própria

O gráfico abaixo representa a frequência com que os/as conselheiros/as mantêm contato com suas bases (instituições representativas ou diretorias). De acordo com os dados declarados, a maioria deles/delas não mantém contato frequente com essa

⁵¹ Base de apoio, aqui, deve ser entendida como grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

base de representação. A maioria mantém contato às vezes, raramente, nunca ou não tem base de apoio.

Gráfico 8 – Frequência de contato entre representantes e representados (Em %)



Fonte: Autoria própria

Esse dado diz sobre o fundamento do próprio conselho, que é a representação. A baixa frequência de interação entre os conselheiros e suas bases cria um tipo de representação pouco vinculada com os representados, fazendo com a representação se volte, cada vez mais, para a esfera individual de cada representante.

Esse pensamento é compartilhado por um/a representante em entrevista. Questionado/a sobre sua opinião sobre o CONCIDADE, afirma:

É uma ferramenta extraordinária, embora eu considere que se despir de algumas ilusões seja necessário. Às vezes, você representa uma instituição e você vai pra lá como se fosse você o representante, né? Então, pra mim, você não tem muito da instituição dentro daqueles espaços, você tem mais da visão pessoal e particular das pessoas. Mas, eu acho que, do ponto de vista da democracia participativa, o espaço ideal, agora, a gente precisa rever a participação desses atores. Até que ponto eles estão comprometidos em participar? Até que ponto eles estão comprometidos em aprofundar as discussões das questões de desenvolvimento da cidade sem os partidarismos, sem as convicções pessoais e particulares? Até que ponto isso é saudável ou não? Acho que isso precisa ser revisto, pra saúde mental, pro reequilíbrio das funções sociais do poder, que eu acho fundamental. Porque tem reuniões que você sai de lá cabisbaixo, porque você começa a não acreditar em absolutamente nada, porque você vê que o negócio degringolou pela incapacidade de construir consenso. **Os reacionários têm posições que acabam atrapalhando e, quem não tem capacidade de construir consenso, eu reitero, não está pronto pra participar desses espaços, que são de oito ou oitenta, não dá mais, ou o cara é PSL ou é PSTU, não dá mais...** (Representante E - Entrevista concedida em 06/10/2020) [grifos nossos]

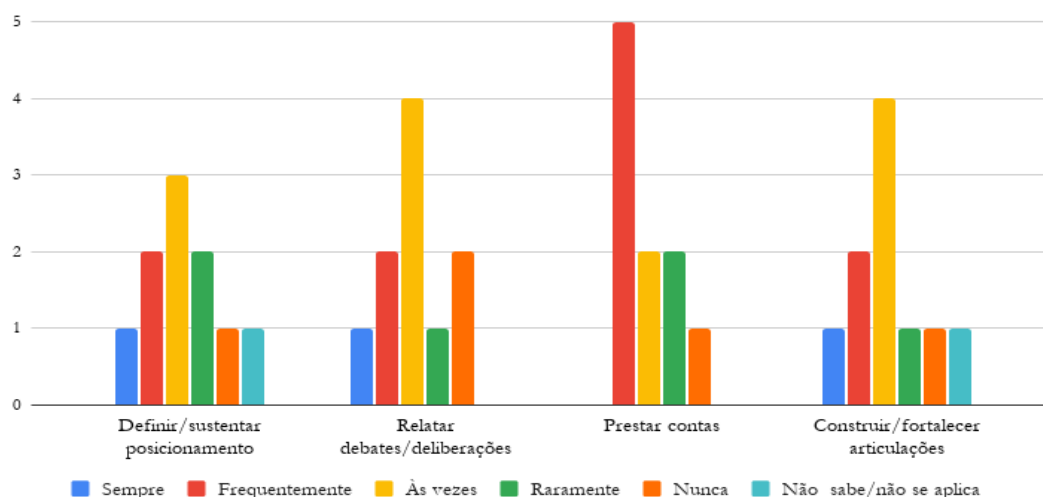
O trecho destacado ainda vai ao encontro da visão Habermasiana da construção do consenso como objetivo da política. A existência do conflito apontado indica que os atores sociais possuem liberdade para expressar opiniões divergentes, entretanto, o que a teoria do discurso defende é que essa posição deva ser construída e defendida em termos racionais e, através da prática argumentativa, seja incorporada pelos demais participantes.

Ainda sobre a fragilidade do vínculo estabelecido entre representantes do conselho e representados/as, uma pessoa entrevistada denuncia, sem citar nomes, que alguns/as representantes agem não em nome da instituição que representam, mas com o objetivo de defender interesses pessoais não declarados.

[...] Outras pessoas querem dificultar a vida de empreendimentos pra vender facilidades, então, enfim...temos de tudo. Alguns, com interesses em criar dificuldades para empreendimentos pra vender facilidades, outros, pra vender facilidade pra empreendimentos aos [...] quais eles prestam serviços. Tem muita gente dentro dos conselhos vinculada a empresas que prestam assessorias, prestam serviços, então quando a gente começa a perceber essas coisas, a gente começa a ficar triste, porque as pessoas não estão ali pra defender o propósito que declaram, existem outros interesses. (Representante B – Entrevista concedida em 07/10/2020)

A fala do/a representante é exemplar e corrobora os resultados apresentados pelas respostas dos formulários, que demonstram a fragilidade do vínculo entre os representantes e os que são representados, e também revela o uso do conselho para a defesa de grupos que atuam na construção civil e/ou no mercado imobiliário, por exemplo.

Gráfico 9 – Frequência de contato de conselheiros/as com sua base de apoio para diferentes finalidades (Em números absolutos)



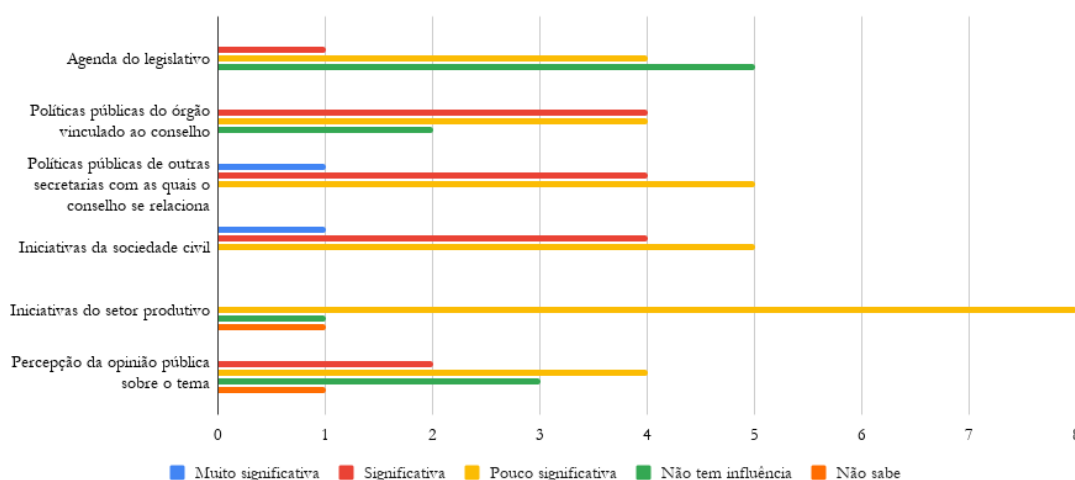
Fonte: Autoria própria.

Pelo gráfico acima, foi possível observar que o contato maior de conselheiros/as com suas bases de apoio é feito apenas para prestar contas de suas atividades no conselho. Quando se trata de definir os posicionamentos no conselho, relatar sobre os debates que estão ocorrendo, ou ainda, apenas para construir ou fortalecer os vínculos com a base, a resposta predominante foi que o contato ocorre às vezes. A falta de conexão entre representantes e representados foi abordada por Young, para quem:

Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles. Nas democracias de massa modernas, as relações entre representantes e eleitores de fato se rompem facilmente: o difícil é mantê-las. (2006, p.149-150)

O questionário avaliou, ainda, a percepção dos conselheiros em relação à influência do CONCIDADE. Dos seis aspectos analisados, em cinco deles, a maioria dos/as representantes disse que o conselho não exerce influência ou que ela é pouco significativa. Apenas em relação às políticas públicas do órgão ao qual o conselho está vinculado, os conselheiros se dividiram em classificar a influência como significativa e pouco significativa.

Gráfico 10 – Percepção dos/as conselheiros/as sobre a influência do CONCIDADE



Fonte: Autoria própria.

Destaca-se que, em relação à influência do conselho sobre a agenda do legislativo, nove dos dez conselheiros responderam que o conselho ou não tem influência, ou ela é pouco significativa. Conclusão semelhante foi feita por Novaes, em pesquisa sobre a efetividade deliberativa dos conselhos gestores de habitação dos municípios de Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari, sobre os quais o autor afirma que

(...) os conselhos municipais de habitação pesquisados não se constituíram em fóruns de deliberação pública capazes de estabelecer um diálogo permanente e efetivo entre a sociedade civil e a gestão municipal (BOHMAN, 2009) que apontasse soluções para o problema da moradia nos três municípios. Um dos motivos é que nem sempre ocorre nesses conselhos aquilo que o autor entende como um dos requisitos do diálogo: a existência de simetria, de igualdade deliberativa entre os participantes. Pelo contrário, uma das marcas da sociedade brasileira é a desigualdade, o que dificulta o diálogo entre segmentos da sociedade civil com a sociedade política, pois prevalece uma assimetria entre ambos, a centralização e a verticalização. Fatores que criam barreiras para ampliação da democracia representativa em direção a modelos mais inclusivos. (2016, p.298)

A opinião dos/as conselheiros/as sobre o conselho no legislativo revela que, a despeito do que a teoria Habermasiana defende, o conselho seria incapaz de influenciar as decisões do legislativo, ou seja, ainda que concordássemos que a função do conselho fosse apenas a de exercer influência sobre as decisões públicas, pelas respostas dos conselheiros, nem mesmo esse objetivo modesto teria sido alcançado.

3.2. PUBLICIDADE E IGUALDADE DELIBERATIVA: INCLUSÃO DE ATORES E DE TEMAS

A partir do panorama apresentado sobre o perfil dos/as conselheiros/as e da forma de sua representação, intenta-se, agora, verificar se há “igualdade deliberativa” entre os atores que compõem o conselho, considerando-se tanto a apresentação de razões para o debate quanto a possibilidade de pautar a agenda do conselho. (CUNHA, 2007, p.159)

Para alcançar esse objetivo, foram observadas dez atas de reuniões ordinárias e uma da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano, todas do ano de

2019, e quatro atas de reuniões ordinárias, realizadas em 2020, das quais duas foram realizadas de modo virtual, o que totalizou 15 atas e 197 registros de fala no período analisado.

O recorte temporal de 2019 a 2020 não decorreu de uma opção metodológica, mas foi consequência da não disponibilização das demais atas do conselho pelo Poder Público, através da Superintendente de Desenvolvimento Urbano. O órgão alegou que tais atas não condiziam com o período de gestão do atual (2020) Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e, por esse motivo, não teria sido possível localizá-las. Nem mesmo após muita insistência e solicitações por escrito, além de registro de pedido de informação, com base na Lei de Acesso à Informação, as atas anteriores foram disponibilizadas.

Essa limitação impossibilitou a comparação de variações no padrão deliberativo, ao longo do tempo de existência do conselho, dado que seria de muita relevância para a pesquisa.

3.2.1. A publicidade da deliberação

No que diz respeito à publicidade das ações do conselho, as pessoas entrevistadas foram quase unânimes ao afirmar que ela é insuficiente ou até inexistente. A publicidade é um aspecto fundamental para garantir a argumentação pública de razões por parte de atores com interesse na política tratada pelo conselho. Um dos critérios utilizados para se avaliar a publicidade nos conselhos é a realização de reuniões públicas abertas. O aspecto público das reuniões, previsto tanto no Regimento Interno quanto na Lei de criação do conselho, foi também observado na prática e ocorre apenas pela leitura das atas.

Durante a realização da pesquisa, foi possível a participação em uma das reuniões do conselho sem que houvesse qualquer entrave. A reunião se deu de modo virtual e o *link* de acesso foi disponibilizado por representante do conselho.

Foi uma reunião bastante requisitada por conselheiros/as da sociedade civil, que gostariam de debater a construção da Praça dos Hippies em Trancoso. A reunião teria a participação da representante da Secretaria Municipal de Obras, que iria responder questionamentos como a suposta falta de autorização do Iphan para construção da obra.

A reunião, embora não tenha tido quórum suficiente para continuar e tenha durado pouco tempo, contou com alguns momentos de tensão. Os membros que solicitaram a reunião estavam muito insatisfeitos com a ausência da representante da SAT que teria participado da elaboração do projeto⁵² da citada praça, projeto que não foi aprovado pelo CONCIDADE; entretanto, a praça foi construída mesmo assim.

Em um dado momento o representante do Observatório social criticou o alto custo do projeto e mencionou que deveria ser feita uma avaliação da licitação. Nesse momento, a representante da Secretaria Municipal de Obras do município, que estava *online* na reunião, saiu da reunião e não mais retornou.

Notou-se uma forte tensão entre as representantes da SAT e da Despertar. Ambas as instituições representam, principalmente, o distrito de Trancoso e, segundo entrevistas, costumam divergir bastante nas discussões do conselho.

Isso fica evidente por exemplo quando a gente tem uma discussão da associação lá de Trancoso, porque olha só, tem duas entidades⁵³ que representam a orla sul, o extremo sul e aí essas duas entidades dentro do conselho conflitam. Elas defendem interesse do mesmo lugar, elas brigam dentro do conselho, isso que eu acho um absurdo, a gente vive falando, mas vocês representam Trancoso, por que estão brigando? Então, essas duas entidades, que deveriam estar unidas e representando o mesmo território, acabam gerando conflito dentro do espaço, que é o CONCIDADE, deveriam ter se articulado antes.

A fala acima representa muito a noção de que o conflito é um obstáculo para as ações do conselho. O que fica claro é que, embora as instituições representem o mesmo território, não representam os mesmos interesses; entretanto, não foi possível aprofundamento desse aspecto sem uma análise mais detalhada das forças políticas externas que atuam dentro do conselho.

Observou-se ainda o papel de liderança exercida pela representante do MDPS, ao coordenar as falas, ao buscar encaminhamentos e ainda ao organizar a próxima reunião das Câmaras Técnicas. Mesmo com a presença da Superintendente de Desenvolvimento Urbano que presidia a reunião em substituição ao presidente do conselho, notou-se que a representante do MDPS tem muita credibilidade junto aos/às demais conselheiros/as, muito provavelmente pela longa trajetória participativa no município, já que também faz parte do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

⁵² Não foi possível confirmar as informações, pois a representante da SAT não pôde participar da entrevista alegando questões de saúde.

⁵³ SAT e Despertar Trancoso

As reuniões presenciais ocorrem, normalmente, no auditório da Câmara Municipal de Vereadores, ou em outra sala, caso aquela não esteja disponível. Nesse sentido, as reuniões ocorrem em local público, porém, sua realização é divulgada apenas entre os membros do conselho. Há, ainda, a previsão de gravação das reuniões, o que foi confirmado nos relatos obtidos pelas entrevistas.

Ainda que falte divulgação adequada, notou-se a presença de participantes convidados, normalmente empresários, seja para esclarecer dúvidas quanto a empreendimentos em andamento, seja para apresentação de projetos ao poder público para intervenções na área turística da cidade. Pelas atas, foi possível notar que esses atores externos são convidados por iniciativa de membros do conselho.

Há necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de publicidade do conselho também no que diz respeito à disponibilização de documentos, como atas, listas de frequência, memorandos, dentre outros. Ainda que o acesso aos documentos não tenha sido formalmente negado, dificuldades de toda ordem foram enfrentadas por mim para acessar os documentos. Desde a exigência mais comum, de apresentação de documento para formalizar o acesso, até a alegação de que as atas não estariam prontas (formatadas), que a atribuição para o fornecimento dos documentos seria de outros servidores e, por fim, a impossibilidade de disponibilização de parte do material por se tratar de documentos referentes a outra gestão (presidência) do conselho. Nem mesmo, após protocolo de pedido, com base na Lei de Acesso à Informação, os documentos requisitados foram completamente entregues.

Esse relato do levantamento de dados para a pesquisa serviu para demonstrar que a publicidade dos atos do conselho precisa ser aprimorada, a fim e que seja superado o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, pautado, historicamente, pela falta de transparência.

A falta de publicidade foi, ainda, citada por alguns dos conselheiros durante as entrevistas. Um deles afirmou que “o município não se interessa em divulgar, as audiências públicas são sempre marcadas para o horário de funcionamento do serviço público. Só havia publicidade de forma voluntária, se cada conselheiro quiser, ele divulga pra sua base de apoio”.

Em outro relato sobre esse mesmo tema, um conselheiro afirmou que

Quando existe [sic], aquelas pessoas que se dizem do poder, lá de cima, eles se acham superiores a todos, eles não dão a

mínima pra pessoas que procuram saber das coisas, porque, às vezes, quando a gente quer saber os detalhes mesmo, a fundo, porque não adianta a gente ser só superficial, eles não deixam, eles enrolam, eles fazem tudo no secreto e passam por cima da gente. (Representante G – Entrevista concedida em 15/10/2020)

Sobre esse aspecto, o presidente do conselho concorda que a publicidade no conselho poderia ser melhor, “poderia ter um blog, como o Conciudades⁵⁴, mas falta tempo e espaço.” Durante as visitas realizadas com a finalidade de coleta de documentos na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento de Porto Seguro, foi possível notar que, de fato, os servidores estavam sempre muito atarefados, razão pela qual, mesmo defendendo mais transparência e publicidade nas ações do conselho, é compreensível que essa tarefa não seja bem executada, tendo em vista a acumulação de funções dos agentes públicos, como já mencionado anteriormente.

A exceção a esse padrão de publicidade e transparência do conselho parece ter sido o processo para a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo. Os conselheiros presentes à época destacam que realmente, houve a participação de um campo mais popular em sua formulação. Em entrevista um/a dos/as representantes conta:

Um exemplo foram algumas ações dentro da revisão do Plano Diretor. Eram feitas audiências públicas na Câmara de Vereadores, ia bastante gente, todas as comunidades, pra poder escutar os resultados e discutir sobre eles. Nesse momento do Plano Diretor, foi muito aberto. (Representação A – Entrevista concedida em 07/10/2020)

Entretanto, a maior transparência e publicidade observadas durante a elaboração do plano parecem estar mais relacionadas com o caráter participativo do Plano Diretor, que impõe a obrigatoriedade das audiências públicas, do que por uma mudança no padrão da publicidade das ações do conselho.

Para Cunha, a natureza pública das deliberações apresenta-se como um dos aspectos mais significativos para a mudança no padrão clientelista que marca as relações entre o Estado e a sociedade no país. Para ela,

⁵⁴ É uma referência ao blog do Conciudades do Estado da Bahia, no qual são publicadas as atas das reuniões, os atos administrativos/resoluções, cronograma anual de reuniões, dentre outros documentos do conselho e das conferências. Endereço: <http://conciudadesba.blogspot.com/>

Isso implica não só a construção de uma cultura política em que o sentido do “público” seja retomado e fortalecido, mas também a existência de instituições e processos que possibilitem o exercício público da argumentação e da decisão, tornando-as mais transparentes e passíveis de controle público, o que se espera dos conselhos. (2009, p. 245)

Desse modo, foi possível observar que a falta de publicidade das ações do conselho é um dos obstáculos para a construção de um novo padrão de relacionamento entre agentes governamentais e societais pautado na transparência e na distinção entre público e o privado.

3.2.2. A capacidade de vocalização os participantes

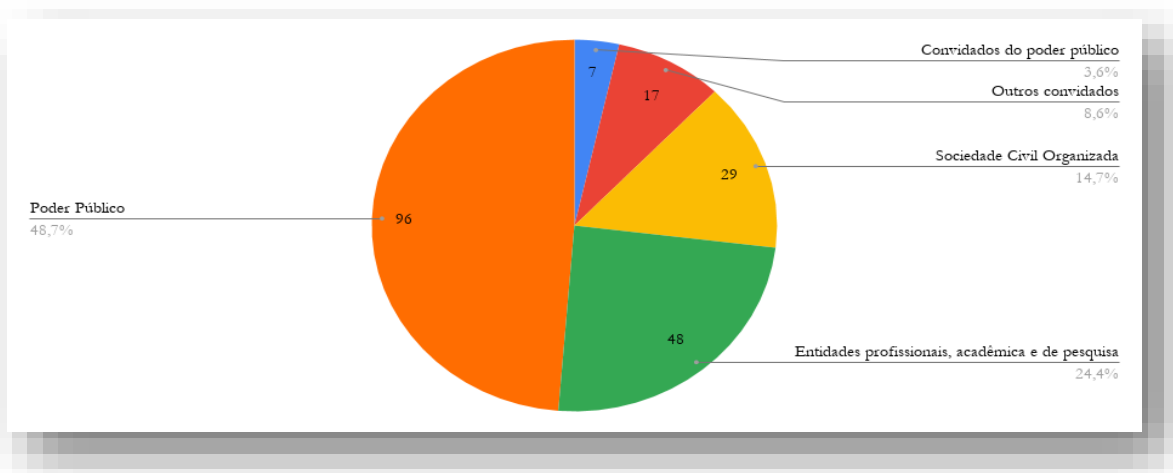
A capacidade de vocalização (Cf. Cunha, 2009) “está relacionada à possibilidade dos diferentes atores expressarem-se no processo deliberativo, de modo igualitário, inclusivo e transparente”. Ela é uma das mais significativas variáveis e do processo deliberativo, pois “a apresentação pública das ideias, opiniões, interesses e demandas é um aspecto central da teoria deliberativa.”

Nesse sentido, o gráfico revela a capacidade do uso da fala no conselho ou “capacidade de vocalização” dos atores com o levantamento do número de intervenções propostas pelos atores de cada segmento de representação no conselho.

No período analisado, o poder público⁵⁵ respondeu pela maioria das vocalizações no conselho, seguido pelas entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa. Destaca-se a quantidade de falas da sociedade civil organizada, que ficou em último lugar dentre os segmentos, à frente apenas das falas dos convidados externos.

⁵⁵ Do total de 96 intervenções do poder público, 8 delas foram proferidas por servidor da SEDUR que representa a sociedade civil pelo Fórum Social no conselho. Entretanto, mesmo que formalmente represente a sociedade civil, de fato, o servidor fala em nome do poder público, razão pela qual se optou por incluir seus registros de fala nesse segmento.

Gráfico 11 – Registro das falas nas atas de reunião do CONCIDADE de 2019 a 2020



Fonte: Autoria própria.

Diversos fatores podem explicar o predomínio do uso da fala pelos representantes do poder público.

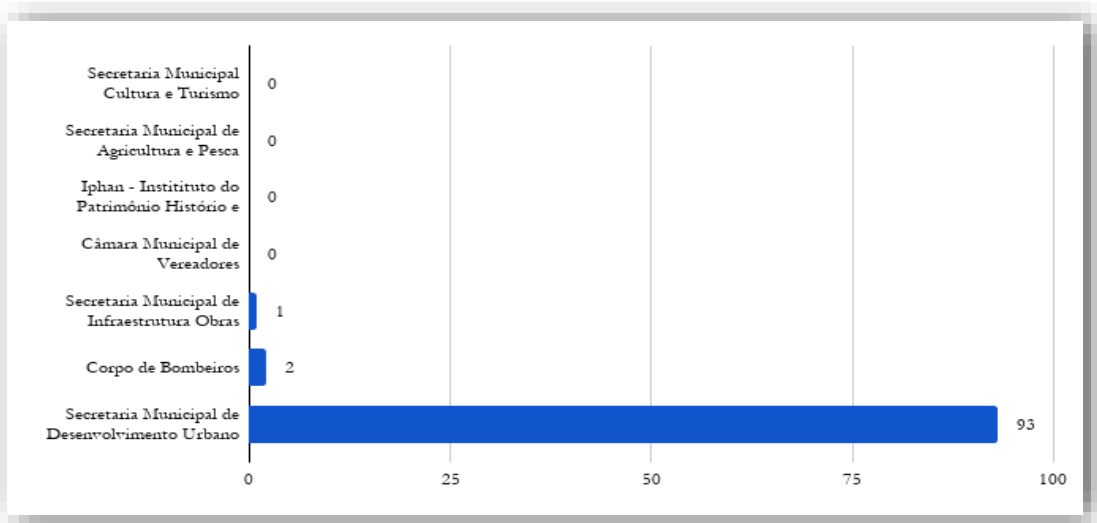
A presidência como instância de concentração de poder, sem dúvida, configura uma delas. Essa função reúne uma série de atribuições privativas que podem exterminar a maior participação do poder público no conselho.

Outro fator que pode justificar a maior participação do poder público é a assimetria informacional entre os segmentos. O poder público tem acesso a um conjunto de informações sobre a política que os demais segmentos não possuem. Isso pode levar a um receio de expor argumentos e ideias, sobretudo por parte da sociedade civil.

Ainda, o caráter extremamente técnico dos assuntos tratados no conselho pode inibir a atuação de representantes que não possuam o domínio da linguagem, a exemplo do estabelecimento de critérios para compensação urbanística e avaliação de projetos urbanísticos, que exigem aguçado conhecimento técnico na área. A despeito de, no formulário de pesquisa, todos os respondentes terem afirmado que a linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros, e 90% deles terem afirmado que os assuntos tratados também são facilmente compreendidos por todos, nem sempre é o que se verifica.

Com o objetivo de compreender melhor a posição do conselho para a gestão pública local, observamos como foram distribuídas as intervenções dentro do segmento poder público.

Gráfico 12 – Distribuição das falas entre os/as representantes do poder público



Fonte: Autoria própria.

Depreende-se do gráfico 12 que a participação do segmento que representa o poder público limita-se, quase que totalmente, à atuação dos próprios integrantes da pasta à qual o conselho está vinculado. A ausência das demais secretarias de governo no período analisado, do Iphan e do Poder Legislativo, indica que as deliberações do conselho não produzem efeitos que extrapolem a competência da própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, fato que foi também constatado nas entrevistas.

Dentre os/as representantes do poder público, apenas a Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca e a de Infraestrutura e Obras aparecem “de vez em quando”, segundo controle de presença feito pela Sedur. Já o Corpo de Bombeiros participava com frequência, mas o representante mudou-se de Porto Seguro e não constam registros de que foi indicada outra pessoa para exercer a representação vaga, o que contribui, ainda mais, para o esvaziamento do conselho e enfraquece o nível da participação. Entretanto, as listas de presença não foram disponibilizadas, o que inviabilizou uma avaliação mais completa sobre os efeitos da frequência de conselheiros/as no poder de vocalização dos segmentos nas reuniões.

O segmento de representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa foi o que mais se pronunciou depois do poder público. Contudo, o número de intervenções foi 50% menor que o número de intervenções do poder público. Os

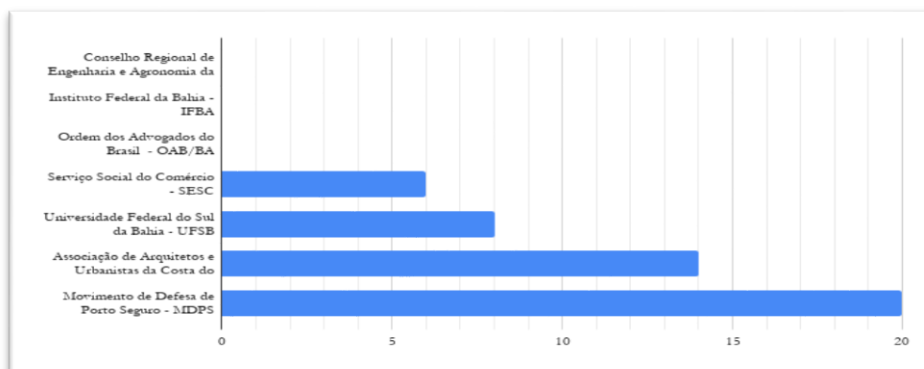
motivos que podem justificar essa atuação menor são os mesmos apresentados como possíveis explicações da preponderância do poder público.

Embora tenha se manifestado menos que o poder público, esse segmento fez mais intervenções que a sociedade civil, o que reforça a tese de que o preparo técnico pode ser um fator que determina um número maior de intervenções nos debates.

Sobre a paridade participativa, Marilena Chauí, citada por Delaqua, identifica como antidemocrática o que chama de *ideologia da competência*, que consiste na ideia de que “não é qualquer um que tem o direito de dizer alguma coisa a qualquer outro em qualquer lugar e em qualquer circunstância”. Ainda segundo a autora, ao afirmar que apenas alguns poucos têm a *expertise* necessária para participar da vida pública, a ideologia da competência impede que os demais cidadãos explicitem por meio da participação política os conflitos que enfrentam no dia a dia (2018, p.141-142).

O gráfico 13 apresenta a distribuição das falas do segmento das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, segundo cada sujeito representativo, e tem o objetivo de verificar como se dá a paridade participativa no segmento.

Gráfico 13 – Distribuição das falas entre representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.



Fonte: Autoria própria.

O MDPS é uma ONG que, além de ter cadeira no CONCIDADE, atua também no Conselho de Meio Ambiente, tendo representação com vasta experiência na área de atuação do conselho. Apenas essa instituição foi responsável por 20 das 48 falas do segmento.

Na sequência, aparece a Associação de Arquitetos e Urbanistas da Costa do Descobrimento, instituição que apresenta afinidade evidente com os temas debatidos no conselho.

A UFSB, como instituição acadêmica e de pesquisa, conta com representante com formação na área de Arquitetura e Urbanismo e também tem se posicionado no conselho, seguida pela atuação do representante do SESC.

O aspecto da igualdade deliberativa é fundamental, pois demonstra a capacidade de intervenção de cada segmento. Para Cunha (2009), a participação de segmentos tradicionalmente excluídos das deliberações públicas é indicador de maior efetividade deliberativa no conselho.

Destaca-se ainda a baixa participação da sociedade civil, que foi o segmento com menor poder de vocalização no conselho (Cunha, 2009). Essa baixa participação observada, além de refletir uma possível intimidação das pessoas com poucos recursos financeiros, ou com pouca formação acadêmica, como já suscitado em outro momento na pesquisa,

pode significar que não consideram o conselho como um espaço legítimo de decisão ou, o que pode ser mais provável, têm outros canais de manifestação e de negociação de interesses, mantendo uma relação com o Estado que não pode (ou não deve) ser expressa nos espaços públicos de deliberação. (2007, p. 161)

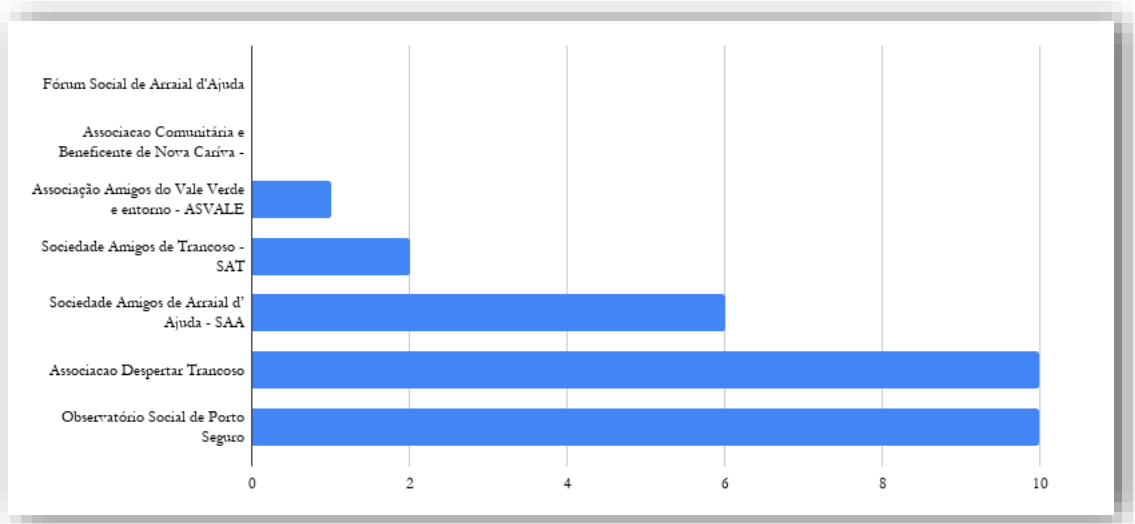
Esse aspecto ocupa posição relevante para a pesquisa e, inclusive, essa baixa participação da sociedade civil foi exposta desde o momento da composição do conselho. Em resposta a uma pergunta sobre a pluralidade da representação no CONCIDADE, um/a conselheiro/a levantou uma possível justificativa para a baixa participação da sociedade civil ao afirmar:

Isso de representação eu vejo como sub-representada, o povo indígena é sub-representado, as comunidades extrativistas são sub-representadas, não que elas não tenham assento, mas é pela dificuldade de acesso. Vai ter uma reunião, a pessoa que é de uma comunidade extrativista e mora a duas horas de Porto Seguro, ela tem que custear do próprio bolso, é uma situação complicada. Eu acredito que deveria ter algum tipo de política de apoio à participação, de pagamento de transporte, essas coisas, pra que facilitasse, pois a participação era majoritariamente de quem fosse da cidade ou do entorno. (Representante F – Entrevista concedida em 16/10/2020)

Nesse sentido, o nível de vocalização da sociedade civil pode indicar maior ou menor grau de efetividade do conselho. E, como visto, a sociedade civil foi a que teve o menor número de intervenções registradas nas atas de reuniões do CONCIDADE. Esse fato revela baixo grau de efetividade, pois, por princípio, o conselho deve possibilitar que os segmentos sociais que não detêm o poder de decidir sobre a política possa fazê-lo por meio da participação dos seus representantes, expressa também pelo poder de vocalização das pessoas no conselho.

Contudo, o que se viu foi que o segmento que, tradicionalmente, está alijado dos processos de deliberação políticas continua sem protagonismo também nesse espaço, que deveria ser de partilha de poder por parte do Estado.

Gráfico 14 – Distribuição de intervenções entre a sociedade civil organizada



Fonte: Autoria própria.

O Gráfico 14 mostra o número de vocalizações por entidade da sociedade civil organizada, com grande destaque para a representatividade de entidades localizadas na orla sul do município, o que condiz com a própria composição do conselho. O número maior de entidades que representam a região citada também se expressou na quantidade maior de intervenções dessas representações.

O Fórum Social de Arraial d'Ajuda fez oito vocalizações, mas, pelos motivos já expressos, tais falas foram consideradas como pertencendo ao setor público. Essa opção será mais bem compreendida adiante, quando passarmos a analisar o conteúdo das deliberações.

Embora não se possa afirmar que houve cerceamento do discurso da sociedade civil, o que seria possível por meio da análise do discurso, que não foi objeto do nosso estudo, uma das possíveis leituras, no entendimento de Cunha é que

A maior capacidade de vocalização dos representantes do governo, denominado por Fraser (2005) de “público forte”, pode indicar que eles têm o domínio dos processos deliberativos e subordinam os demais atores, constituídos por segmentos da sociedade civil, o “público fraco” à sua própria capacidade. (2009, p.250)

Dessa maneira, foi possível constatar que existem diferenças muito significativas na capacidade de vocalização dos segmentos e que elas podem se traduzir em maior ou menor influência no processo deliberativo.

Ainda, é necessário observar que as atas, como fonte de pesquisa, podem apresentar informações incompletas ou imprecisas e, até mesmo, filtradas, intencionalmente ou não, pois são elaboradas muito tempo depois da ocorrência da reunião. Entretanto, foi possível constatar que as atas do CONCIDADE passam por uma espécie de processo coletivo de construção, por meio do qual a versão do redator pode ser complementada pelos conselheiros caso desejem acrescentar algo que não foi mencionado ou sugerir a retirada de alguma informação com a qual não concordam. Depois disso, elas seguem para aprovação na próxima reunião do conselho.

Mesmo sabendo que muito se perde nesse processo, acreditamos que as atas, em conjunto com as demais fontes de pesquisa, podem revelar valiosas informações sobre a dinâmica da participação no conselho.

3.2.3 A capacidade de agenda dos/as participantes

Ao lado da capacidade de vocalização, a capacidade de propor a agenda do conselho é um elemento preditor da efetividade deliberativa. Dessa maneira, as falas foram observadas segundo os tipos e quantidade de temas apresentados no conselho por cada um dos segmentos, com vistas a identificar sua igualdade deliberativa. Conforme Cunha (2009),

A teoria deliberativa ressalta a importância de que os processos deliberativos possibilitem não só a expressão de todos os participantes, mas que eles também tenham a mesma

oportunidade de apresentar temas à agenda e, com isso, colocar tanto novas questões para debate e decisão, como reforçar aspectos relacionados às demandas e aos interesses dos segmentos sociais que representam. (pp. 255-256)

As falas foram caracterizadas de acordo com o tipo de manifestação e classificadas em: proposição, denúncia, informes, reclamação, crítica, demanda administrativa, acompanhamento, deliberação, opinião, moção e resposta.

É preciso esclarecer que as atas, em regra, não mencionam o segmento que propôs a pauta; dessa forma, a capacidade de agenda aqui deve ser entendida como a “habilidade de colocar temas ou questões para o debate político e público” e, não necessariamente, a proposição de pauta para as reuniões (CUNHA, 2009, p. 255).

De acordo com os dados apresentados na tabela abaixo, a sociedade civil faz proposições ao conselho em 31% das vezes em que fala no conselho, sendo o tipo de manifestação mais recorrente. Também há significativa utilização do conselho para fazer denúncias. As demais manifestações são bem distribuídas.

Tabela 2 – *Como fala a sociedade civil no conselho (números absolutos e percentuais)*

Tipo de fala	Número de falas	Percentual
Proposição	9	31,0
Denúncia	4	13,8
Questionamento	3	10,3
Informes	3	10,3
Reclamação	3	10,3
Crítica	2	6,9
Conteúdo não identificado	2	6,9
Demanda Administrativa	1	3,4
Repúdio	1	3,4
Acompanhamento de deliberação anterior	1	3,4
Deliberações	–	–
Opinião	–	–
Total	29	100

Fonte: Autoria própria.

O segmento de representação das entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa é o que mais se expressa no conselho, depois do segmento estatal. Essa maior participação pode ter relação com o fato de que quatro dos representantes desse

segmento participam da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano, a mais atuante, pelos registros nas atas, o que parece qualificar melhor os participantes para atuação nos debates colocados em pauta no plenário.

Tabela 3 – *Como* falam as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa no conselho (em números absolutos e percentuais)

Tipo de fala	Número de falas	Percentual
Proposições	12	25,0
Questionamentos	10	20,8
Apresentação de pauta ou informes	9	18,8
Denúncias	7	14,6
Opiniões	5	10,4
Demandas administrativas	1	2,1
Acompanhamento de pautas anteriores	1	2,1
Deliberações	1	2,1
Moções	1	2,1
Reclamações	1	2,1
Críticas	–	–
Repúdios	–	–
Total	48	100

Fonte: Autoria própria.

O poder público, além de ter preponderância na proposição de temas para o debate, também tem atuação relevante para esclarecer questionamentos feitos pelas representações dos demais segmentos. Dessa maneira, o conselho atua no sentido de ser um canal para compartilhamento de informações da gestão pública, já que 26% das intervenções do poder público no conselho são respostas a questionamentos de conselheiros/as.

Lavalle elenca três diferentes tipos de efeitos decorrentes da participação: os distributivos, os agregados indiretos ou não intencionais e os de socialização ou psicológicos. Sobre esse último, ele exemplifica que “a participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público, é uma tese clássica. (2011, p.38)

Uma das falas, durante as entrevistas, ilustra esse efeito de socialização ou psicológico citado por Lavalle. Ao responder qual a maior contribuição do conselho, o/a participante afirma que é

A possibilidade de ter uma visão macro, a possibilidade de a gente ter ali vários olhares que nos permitem ter uma visão macro da região pra a gente entender realmente o que é válido, de meio ambiente, de patrimônio, de educação. Entender no geral o que que a gente tem de melhor pra cidade, ressaltar isso e quais são os as problemáticas e poder olhar. Eu acho que a maior contribuição e o melhor tesouro é essa possibilidade de ter uma visão macro. (Representante H – Entrevista concedida em 14/10/2020)

Em outra fala, o/a conselheiro/a afirma que

Os conselhos realmente não são participativos, sinto que são uma grande mentira. Eu não vivenciei conselhos em outro contexto político, porque desde que eu participo é nessa mesma gestão, então não sei se eles funcionam diferente em diferente gestão. Hoje o conselho tem mais ou menos uma função: saber mais ou menos o que está acontecendo, Porque se você não sabe mais ou menos o que está acontecendo a coisa seria muito pior. (Representante I - Entrevista concedida em 20/10/2020)

Nas falas em destaque, é possível observar que o conselho é visto como uma forma que os representantes têm de se inteirar sobre os assuntos de interesse da coletividade e, assim, poder exercer sua cidadania.

Na tabela a seguir, são detalhadas as intervenções do poder público no CONCIDADE.

Tabela 4 – Como fala o poder público no conselho (em números absolutos e percentuais)

Tipo de fala	Número de falas	Percentual
Apresentação de pauta ou informes	34	35,4
Respostas	25	26,0
Proposições	16	16,7
Questionamentos	10	10,4
Opiniões	6	6,3
Demandas administrativas	2	2,1
Deliberações	2	2,1
Repúdios	–	–
Denúncias	–	–
Moções	1	1,0
Acompanhamentos de pauta anterior	–	–
Críticas	–	0

Reclamações	–	0,0
Total	96	100

Fonte: Autoria própria.

Como observado, o poder público, além de ser o segmento com maior número de vocalizações no conselho, também é aquele que tem maior poder de agenda, já que é o segmento que mais propõe e apresenta pautas para o debate.

Não foi possível, entretanto, detalhar como se dá a construção da pauta no conselho, vez que essas informações não foram disponibilizadas. Conforme informaram alguns conselheiros/as, não há impedimentos quanto à proposição de pautas pelos outros segmentos, o que ocorre é que a discussão da pauta só avança quando o poder público julga a pertinência da sua continuidade naquele espaço. É o que pode ser verificado na transcrição dos trechos de entrevistas abaixo sobre o processo de proposição de pautas no conselho:

A maioria vem do poder público. Algumas pautas propostas, o poder público alega que devem ser feitas através da ouvidoria ou outros canais e não são aceitas no Concidade. Exemplo, denunciei a falta de passagens de acesso às praias e o poder público alegou falta de fiscais. Outro conselheiro denunciou o excesso de ambulantes no quadrado de Trancoso, nesse caso, atuou [o poder público]. Não consegue dar seguimento à pauta a mobilidade para os alunos. (Representante J - Entrevista concedida em 26/10/2020)

O poder público não têm pautado projetos de impacto como a praça de Trancoso, acho que só apresenta o que é interesse da prefeitura, o que acha que não vai ser aprovado, não é direcionado ao conselho. Temos liberdade para pautar assuntos de nosso interesse, eu propus a pauta para o conselho deliberar sobre desafetação de terrenos, o presidente acatou e solicitaram presença de representante da procuradoria, que não atendeu ao convite. (Representante L - Entrevista concedida em 28/10/2020)

Ficamos sabendo dos empreendimentos por anúncio e perguntamos no conselho. Normalmente, as pautas são de questões que envolvem autorização pra empreendimentos e Conferência. (Representante C - Entrevista concedida em 28/10/2020)

Os projetos de grande impacto normalmente não passam e, quando passam, as orientações do conselho não são seguidas e a obra anda. A maioria das pautas, e aí são pequenas coisas, às vezes, coisas do cotidiano, alguma cancela que está errada, algum lixo que tá deixado, aí ele é efetivo. A negativa é sobre projetos a serem implantados, aí eu vejo que foi dado um parecer pedindo mais informações ou alterações e eu vejo que o projeto continua e eu vejo que a gente não foi atendido. (Representante H - Entrevista concedida em 20/10/2020)

No início do conselho era assim, a gente sentava na cadeira e a pauta era apresentada e o que eu via, muitas vezes, é que as pautas tinham um viés de interesse privado dentro do conselho. Porque, por mais de um momento a gente discutiu empreendimentos imobiliários, implantação de novos negócios, mudanças no circuito do turismo, então são coisas que estão muitos vinculadas ao interesse privado. A gente discutia em poucos aspectos o interesse público, o interesse público ficava em segundo plano. (Representante D - Entrevista concedida em 23/10/2020)

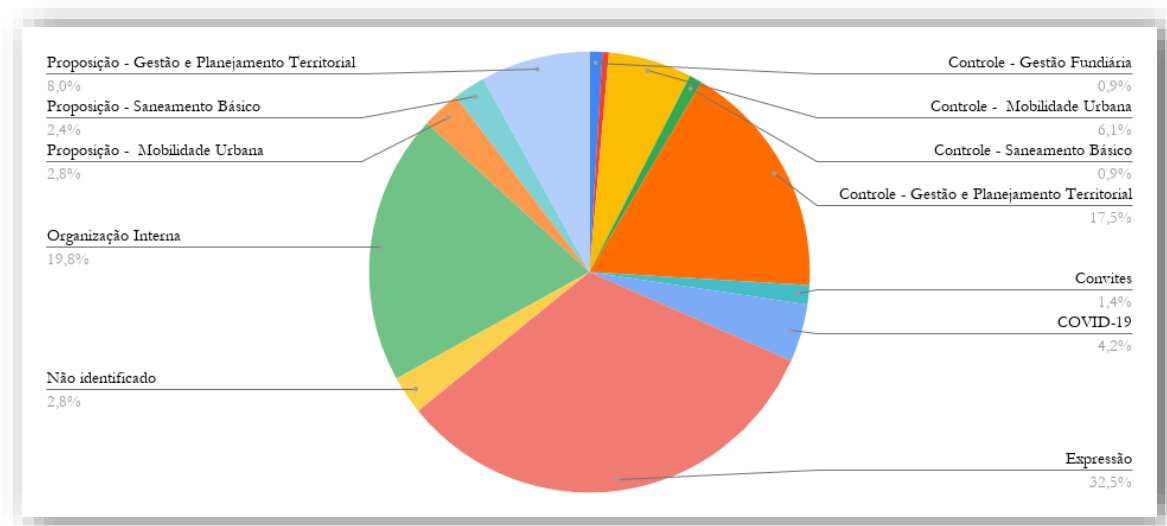
Embora todos possam propor pautas ao conselho, elas nem sempre são levadas ao plenário, sob a alegação de que o tema não é pertinente ou não é de competência do conselho. Nesse sentido, a igualdade de propor a pauta para o debate poderia estar comprometida devido ao fato de a proposição de temas passar por um julgamento para admissibilidade de sua discussão no espaço público do conselho.

3.3 PROPOSIÇÃO E CONTROLE SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS

Após conhecer um pouco mais sobre a capacidade dos atores no CONCI DADE de incluir temas para o debate, passa-se agora ao detalhamento, com mais profundidade, sobre as funções relacionadas ao tema, o que é objeto de debate no conselho e quais foram os temas predominantes.

A metodologia proposta (Cunha, 2009) utiliza categorias de análise conforme a função que a fala representa. De acordo com a autora, “a função *propositiva* está relacionada à sua capacidade de apresentar propostas que venham a melhorar e/ou alterar a política”; já a função de “*controle* público implica em acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações previamente definidas para a área” (2009, p.167). [grifos nossos].

Gráfico 15 – Falas no conselho conforme a função



Fonte: Autoria própria.

Pelo gráfico 15, é possível perceber que há o predomínio da função controle sobre a função propositiva.

O controle sobre as ações públicas é um elemento constitutivo da democracia deliberativa e também uma atribuição prevista na ordenação jurídica dos conselhos, que coloca em destaque a sua natureza deliberativa e a sua função de controle sobre as respectivas políticas. (CUNHA, 2009, p.171)

Segundo observado nas entrevistas, as proposições são mais facilmente acolhidas pelo poder público quando dizem respeito à etapa de planejamento da política, sobretudo na construção dos instrumentos de planejamento, a exemplo do PDMP e dos planos setoriais como os de mobilidade urbana, de saneamento básico e de gestão fundiária.

Muito provavelmente, isso ocorre porque os instrumentos de planejamento não vinculam, completamente, a ação do administrador. Então, ainda que seja uma decisão, as implicações para a execução da política são pequenas, e a contribuição dos conselheiros para a elaboração desses documentos parece ser bem-vinda no conselho. É o que foi revelado na fala em destaque de um dos conselheiros, ao afirmar:

As poucas coisas que eu sugeri foram colocadas, não em prática, foram colocadas no papel, o que é um pouco diferente. O conselho opinava sobre documentos, sobre legislação, sobre planos, né? Agora, quanto à coisa prática, ela funciona em outra lógica. Então, o que eu consegui acompanhar, as coisas foram obedecidas, entre aspas, foram incluídas e tal, agora, daí a se transformar em uma prática, são outros processos que definem, não necessariamente processos legislativos,

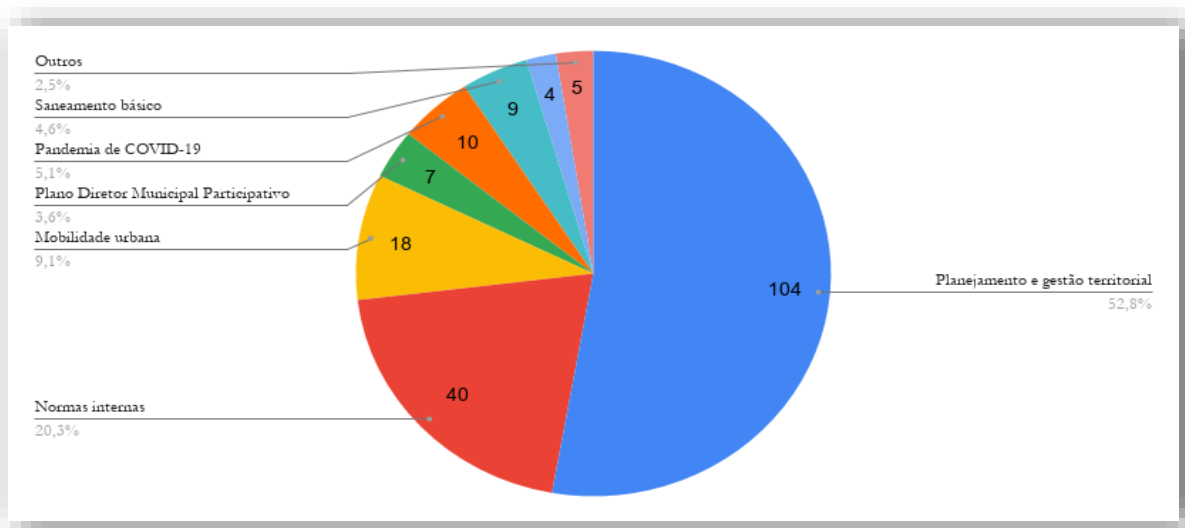
legais, institucionais, né? (Representante F - Entrevista concedida em 16/10/2020)

Com o objetivo de identificar como as funções propositiva e de controle são exercidas no conselho, as falas apresentadas foram categorizadas de acordo com as políticas públicas de competência do conselho, quais sejam: habitação; gestão fundiária; saneamento básico; planejamento e gestão territorial; e mobilidade urbana. Adicionalmente, foram incluídas algumas categorias de fala, tais como Covid-19, Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP), normas internas, em virtude de sua recorrência nas atas e outros documentos, que se referem a temas variados, porém pouco significativos para justificar uma nova categoria de tema.

Para Silva (2011, p. 239), é importante situar as IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas, ou seja, identificar qual a posição e o papel destas instituições no processo de formulação, decisão, implantação, controle e/ou avaliação das políticas públicas.

Do ponto de vista normativo, o CONCIDADE atua em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Entretanto, tal informação precisa ser confrontada com a práxis do processo de deliberativo, a fim demonstrar as etapas da política em que a atuação do conselho realmente ocorre.

Gráfico 16 – Percentual de falas no conselho por tema



Fonte: Autoria própria.

É relevante observar que a política de planejamento urbano e gestão territorial representa 52,8% das falas no conselho. Em ampla medida, essas falas tratam de assuntos relacionados ao licenciamento de empreendimentos imobiliários. Possivelmente, isso se deve ao volume maior de processos que tratam dessa temática na correspondente Secretaria Municipal.

Os temas planejamento e gestão territorial e normas internas respondem, juntos, por 73,1% das falas no conselho. Embora seja natural que um conselho que não tenha tanto tempo de atuação precise debater suas normas internas, o percentual de concentração desses dois temas é muito expressivo, se considerarmos que o conselho deveria tratar de outras políticas públicas de grande relevância social, que são saneamento básico e mobilidade urbana, temas caros, sobretudo, para as comunidades mais carentes.

A Tabela 5 revela que, do total de intervenções sobre a política de Planejamento e Gestão Territorial, mais da metade das intervenções originaram-se do poder público.

Tabela 5 – Quantitativo de falas do poder público por tipo de política pública

Tema da fala/Entidade representativa	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento	Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura	Corpo de Bombeiros de Porto Seguro	Câmara Municipal de Porto Seguro
Planejamento e gestão territorial	58	—	—	1	1	—
Normas internas	12	—	—	—	—	—
Outros	5					
Gestão fundiária	3	—	—	—	—	—
Habitação	—				—	
Mobilidade urbana	4	—	—	—		—
Saneamento básico	3		—	—	1	
Plano Diretor Municipal Participativo	4	—	—	—	—	—
Pandemia de COVID-19	4	—	—	—	—	—
Total de falas por entidade representativa	93	—	—	1	2	—

Fonte: Autoria própria.

A Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, além de criar o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, instituiu a obrigatoriedade do Plano de Mobilidade Urbana na esfera municipal. Entretanto,

Segundo levantamento realizado pelo extinto Ministério das Cidades, apenas 6% das cidades brasileiras elaboraram o plano de mobilidade até o ano de 2018, mesmo com a prorrogação do prazo por duas vezes. Essa situação parece evidenciar a incapacidade ou limitação de grande parte dos municípios na condução de políticas públicas essenciais, como é o caso do transporte, sem o apoio decisivo do Governo Federal na capacitação e no financiamento das mesmas. (CARDOSO, 2020, p.44)

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana apareceu como sugestão de pauta na reunião do CONCIDADE de 21 de agosto de 2019, por iniciativa de representante da UFSB. No entanto, a pauta não foi incluída nas reuniões seguintes do conselho.

Essa dificuldade em pautar o tema da mobilidade urbana no conselho foi também relatada pela mesma representação durante a entrevista. O/a conselheiro/a mencionou ainda que não consegue dar andamento à pauta da mobilidade para os alunos de Trancoso e Caraíva que estudam na UFSB.

A tabela abaixo, que detalha as falas de conselheiros/as pelo tipo de política demonstra que, de fato, a representação da UFSB tentou pautar o tema mobilidade Urbana no conselho, com total de três registros de menção ao tema.

Tabela 6 – Quantitativo de falas das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa por tipo de política pública

Tema da fala	Movimento de defesa de Porto Seguro (MDPS)	Associação de arquitetos e urbanistas da costa do descobrimento (ARCODE)	Serviço Social do Comércio (SESC)	Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	Totais por tema
Planejamento e gestão territorial	9	7	3	1	20
Normas internas	9	2	–	4	15
Mobilidade urbana	–	2	–	3	5
Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP)	–	3	–	–	3
Pandemia de	–	–	3	–	3

COVID - 19					
Saneamento básico	1	–	–	–	1
Gestão fundiária	1	–	–	–	1
Total de falas	20	14	6	8	48

Fonte: Autoria própria.

Ao ser questionado/a sobre como ocorria a proposição das pautas no conselho, o/a mesma representante afirmou que “a maioria vem do poder público, algumas pautas propostas o poder público alega que devem ser feitas através da ouvidoria ou outros canais e não são aceitas no CONCIDADE”. Relata, ainda, que chegou a denunciar a falta de passagens para acesso às praias e que o poder público alegou que a falta de agentes impediria as fiscalizações. Contudo, relatou que um/a outro/a conselheiro/a, que teria denunciado o excesso de ambulantes no quadrado de Trancoso, teve sua demanda atendida pelo conselho, pois, nesse caso, o poder público atuou.

A seletividade no atendimento das demandas no conselho pode estar relacionada ao fato de a Secretaria de Trânsito e Serviços Públicos ser a responsável por gerenciar e fiscalizar a execução das modalidades do transporte público de passageiros, pois, como já visto, o conselho tem pouca ou nenhuma influência sobre políticas que não sejam de competência da Secretaria à qual está vinculado.

Outro/a conselheiro/a também menciona a tentativa de pautar a mobilidade urbana no conselho. Em suas palavras:

Uma das pautas que a gente já levou pro Concidade é uma pauta de mobilidade urbana, que é facilitar o acesso à comunidade de Porto Seguro ao SESC. Porque o SESC hoje está instalado em um bairro mais distante. A gente está no Parque Ecológico⁵⁶ e as pessoas têm dificuldade de chegar aqui. (Representante D – Entrevista concedida em 23/10/2020)

Apesar de a Secretaria de Trânsito e Serviços Públicos ter uma cadeira no conselho, ela nunca está presente nas reuniões⁵⁷, o que inviabiliza a discussão das políticas transversais que envolvem diferentes secretarias.

⁵⁶ Bairro localizado na periferia da cidade de Porto Seguro.

⁵⁷ Informações contidas na planilha de controle de presença elaborada pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano.

A política habitacional sequer figura no gráfico, já que, no período analisado, não constam registros de falas sobre esse tema.

Historicamente, a política habitacional no Brasil é um tema tratado em âmbito nacional. Entre 2006 e 2008, com a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), houve sinalização de que esse cenário poderia mudar. Os princípios que fundavam o plano incluíam o subsídio para as camadas de baixíssima renda, a descentralização com o município como agente principal da política, a participação e o controle social e apoio à autogestão das moradias.

Entretanto, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que tinha papel apenas marginal no plano, ganhou centralidade na política, reduzindo a capacidade de gestão dos municípios ao ampliar o protagonismo do setor privado, vez que

Mesmo considerando seu forte impacto redistributivo, as contradições deste Programa devem ser ressaltadas e colocadas para reflexão crítica. Quanto à produção do ambiente construído, o Programa promoveu uma precária inserção urbana dos empreendimentos, adotando a solução de condomínios residenciais de forma inadequada às necessidades da população atendida, com produção excessivamente padronizada das unidades habitacionais, não respeitando diferenças culturais e geográficas. Já com relação ao seu desenho institucional, pode-se dizer que o PMCMV teve como um dos seus principais problemas a centralidade dada ao setor privado sem a garantia de aparatos regulatórios eficazes, que incorporassem a participação e o controle social. Desta forma, os municípios tornaram-se “parceiros” com pouca capacidade decisória e de gestão, basicamente administrando cadastros e realizando inaugurações, sem capacidade de, em alguma medida, “controlar” adequadamente a atuação das empresas. (CARDOSO *et al*, 2020, p.24)

Os fatos destacados acima parecem justificar a falta de debate sobre a política habitacional no conselho. É também o que demonstra, em entrevista, uma conselheira do CONCIDADE, ao mencionar que, à época da execução do PMCMV em Porto Seguro, o tema também não teria sido tratado no conselho, e a responsabilidade do cadastro dos beneficiários fora de incumbência da Secretaria Municipal de Assistência Social.

A política fundiária, uma das grandes questões que o país ainda precisa enfrentar, à semelhança da política habitacional, é normalmente debatida no plano federal. Sobre as políticas federais recentes nessa área, Cardoso *et al* relatam que

O modelo nacional de regularização fundiária sofreu substancial alteração no ano de 2016, com a edição da Medida Provisória 759, que revogou o capítulo III da Lei 11.977/09 (que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas) e instituiu, com validade imediata, um novo modelo de regularização fundiária no país.

Trata-se da inversão de um paradigma que privilegiava a garantia de direitos de moradores de áreas irregulares de baixa renda, para outro que privilegia ações de titulação dos imóveis sob o regime jurídico da propriedade privada, com aumento substancial dos dispositivos direcionados às classes média e alta. (2020, p.30)

A mencionada inversão de paradigma⁵⁸ foi também observada na Política fundiária local. Pouco depois da elaboração do PLANHAB, foi aprovada a Lei Municipal n. 839, de 2009, em Porto Seguro, que instituiu o Programa de Regularização Fundiária Urbana na cidade. Esse diploma municipal teria como objetivo regularizar a ocupação de áreas públicas municipais, visando à melhoria da qualidade de vida da população e adequação da propriedade à sua função social. Não obstante o nobre objetivo da lei, o que se verificou, na prática, foi uma política centrada na concessão de títulos de propriedade, que pouco ou nada fez para melhorar a qualidade de vida da população atendida pelo programa.

Dados da Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Porto Seguro, em artigo publicado em jornal local, revelam que, só em 2015, haviam sido registrados 907 processos de solicitação de regularização fundiária e a entrega de 407 títulos de propriedades a moradores (PORTO SEGURO, 2015).⁵⁹

A exemplo do que ocorre com a política habitacional, a política fundiária foi outra que passou ao largo das deliberações no conselho, salvo por algumas passagens registradas em ata. Mas isso não significa que ela não estivesse sendo executada. É o que podemos observar na notícia que registra a presença da prefeita e do procurador do município, em agosto de 2019, em cerimônia de assinatura de Decreto, pelo governador Rui Costa, reconhecendo o domínio de terras devolutas de 67 municípios do estado da Bahia.

⁵⁸ É importante registrar que o paradigma de uma política fundiária centrado na melhoria das condições de moradia e função social da propriedade nunca chegou a ser posto em prática, tendo figurado apenas como previsão normativa.

⁵⁹ Ver mais informações em: <https://agazetabahia.com/noticias/geral/9142/regularizacao-fundiaria-urbana-e-realidade-em-porto-seguro-18-05-2015>

“Hoje um conjunto de municípios já passará a fazer a regularização fundiária e o decreto garante o direito a todos. Basta haver a manifestação de interesse e formalização dos documentos. Todos serão atendidos, passando a assumir a regularização urbana”, explicou o governador Rui Costa. Segundo o Procurador Jurídico, Hélio Lima, “agora nós vamos fazer o georreferenciamento das áreas em terras devolutas do Estado e mandar a documentação para a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA). Depois de reconhecido o domínio municipal, a Prefeitura poderá fazer o registro em cartório e realizar a regularização fundiária dos atuais ocupantes.” (PORTO SEGURO, 2019)

Outra notícia publicada na *internet* demonstra o interesse do mercado imobiliário no assunto, por meio de artigo publicado no *site* de uma imobiliária de Porto Seguro. Na publicação, a empresa de consultoria jurídica explica os requisitos para o pedido de regularização do imóvel e emite opinião sobre o programa.

Nesse contexto, concluímos que a lei municipal 839/2009 de regularização fundiária urbana, trás [SIC] ao possuidor de bem imóvel uma grande oportunidade de regularização do imóvel de forma célere, e com baixo custo. Assim, procura regularizar a ocupação imobiliária do município se adequando as [SIC] novas regras do Estatuto das Cidades, deliberando por conta própria o uso do solo urbano. Espero ter contribuído com os possuidores de imóveis que se encontram na descrição acima, sejam eles possuidores diretos indiretos, mas que, por falta de informação se veem tolhidos do direito de exercer plenamente a propriedade. (MACENA, 2009)

Fica claro, com a publicação acima, o interesse do setor imobiliário nessa política de regularização fundiária, por ampliar a quantidade de imóveis a serem negociados nesse mercado.

A segurança jurídica alcançada, por meio do título, é importante para muitas comunidades, mas o que se vê é que, mesmo após o reconhecimento formal por parte do Estado, as pessoas contempladas com os títulos de propriedade continuam vivendo de modo precário, sem serviços públicos adequados e sem infraestrutura urbana que garanta dignidade aos moradores dessas áreas regularizadas.

O saneamento básico foi outro tema que pouco figurou entre as vocalizações no conselho. Apesar disso, em 2019, houve intensa mobilização da sociedade para barrar o processo de privatização do serviço de abastecimento de água e saneamento, através da concorrência pública aberta pela prefeitura para contratação de empresa sob o regime de concessão.

Em setembro de 2019, o processo que tinha o objetivo de privatizar os serviços na cidade foi suspenso por liminar do Tribunal de Contas do Município, após recurso da Embasa e foi suspenso, em fevereiro de 2020, pelo STF, após recurso da prefeitura que contestava a competência do TCM para definir a questão.⁶⁰

Houve participação da sociedade, contrária à privatização, com manifestações nas audiências públicas na Câmara de Vereadores e forte reivindicação também de associações e do Sindicato do Trabalhadores em Água, Esgoto e Saneamento do Estado da Bahia (SINDAE). Embora haja unanimidade quanto à má prestação dos serviços pela Embasa, inclusive com denúncias envolvendo poluição de mananciais, há um entendimento de que a privatização só acentua as desigualdades de acesso a esses serviços.

Esse tema tem altas chances de voltar ao debate, tendo em vista a aprovação do novo marco regulatório no país, em substituição ao marco regulatório anterior, que era de 2007, e também a substituição ao PLANHAB, que é de 2013. Em artigo⁶¹ publicado na revista *Outras Palavras*, Tavares avalia que

Ainda no mês de julho, no dia 15, foi sancionada pelo presidente da República a lei 14026/20, que estabelece mudanças no Marco Regulatório do Saneamento Básico em todo o país. Na opinião de especialistas ouvidos pela reportagem, ambos os movimentos, feitos em plena pandemia, tiveram o mesmo *modus operandi*: foco no estímulo à privatização na prestação do serviço, em consequência o ataque à universalização do saneamento e, por fim, a baixa participação popular. (TAVARES, 2020) [grifos da autora]

Quanto ao número inexpressivo do tema do saneamento básico, no conselho (4,6% do total de falas), outra possível explicação foi a criação, em 2018, do Órgão Colegiado para Controle Social dos Serviços Públicos de Saneamento Básico (OCS), que conta com a presença de seis conselheiros/as do CONCIDADE em sua composição.

Ainda que o CONCIDADE atuasse nessa política, certamente, não conseguiria contrapor-se a esse movimento nacional, do qual fazem parte o Congresso Nacional e a Presidência da República, que alterou o marco regulatório do saneamento básico, o que, muito provavelmente, abrirá as portas para processos de privatização em todo o país.

⁶⁰ Ver mais detalhes em: <https://www.tcm.ba.gov.br/tcm-determina-anulacao-de-concorrencia-em-porto-seguro/>

⁶¹ Link para o texto completo do artigo: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/cedae-rio-vira-laboratorio-da-privatizacao-das-aguas/>

Conforme foi constatado na Tabela 6, o tema mais recorrente vocalizado pelas entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa foi o da política territorial, acompanhando a mesma tendência notada no conselho, de forma geral.

Na sequência, apareceram os temas ligados às normas internas. Destaca-se, também, uma única fala, na ata da reunião realizada em 17 de abril de 2019, referente à política fundiária, na qual o/a participante critica a “falta de políticas contra invasões”.

Na Tabela abaixo, foi possível verificar que o tema mais recorrente entre representantes da sociedade civil foi sobre as normas internas, seguido pelo Planejamento e Gestão Territorial e Mobilidade Urbana, que ficaram empatados com 8 (oito) intervenções cada.

Há uma diferença no padrão apresentado pelo poder público e pelas entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, no que diz respeito ao tipo de tema proposto pelos representantes, já que, em ambos os segmentos, o tema Planejamento e Gestão Territorial aparece em primeiro lugar, seguido das normas internas em segundo.

Tabela 7 – Quantitativo de falas da sociedade civil por tipo de política pública

Tema da fala	Observatório Social de Porto Seguro	Despertar Trancoso	Sociedade Amigos de Arraial (SAA)	Sociedade Amigos de Trancoso (SAT)	Associação de Amigos do Vale Verde e entorno (ASVALE)	Total por tema
Planejamento e gestão territorial	2	4	1	1	—	8
Normas internas	4	4	3	1	—	12
Mobilidade urbana	3	2	2	—	1	8
Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP)	—	—	—	—	—	—
Saneamento básico	1	—	—	—	—	1
Gestão fundiária	—	—	—	—	—	—
Pandemia de COVID-19	—	—	—	—	—	—
Totais por instituição	10	10	6	2	1	29

Fonte: Autoria própria.

É de se notar que, proporcionalmente ao total de falas dos demais segmentos, a sociedade civil foi o segmento que mais apresentou falas relacionadas às normas internas. Isso pode revelar insatisfação dos conselheiros em relação às regras do Regimento Interno, o que foi também constatado durante as entrevistas.

A sociedade civil foi o segmento que mais pautou a política de mobilidade urbana no conselho. Considerando-se o número menor de intervenções do segmento, em relação aos demais, conclui-se que esse foi um tema relevante e ocupou posição de destaque.

Para além da quantificação das falas por tipo de política, destacamos algumas falas que merecem ser analisadas com mais cuidado, não pela sua recorrência, mas pela relevância de seu conteúdo.

A primeira delas diz respeito a um possível papel desempenhado pelo conselho de mediador de conflitos entre órgãos do Poder Público, no caso, Iphan e Prefeitura Municipal de Porto Seguro:

A prefeitura trazia a proposta dela, colocava junto com a proposta do Iphan e a gente analisava essas duas propostas e fazia uma contraproposta no sentido de viabilizar projeto pra que o projeto fosse aprovado. Se a interferência do Iphan fosse muito conservadora, aí a gente teria que analisar de acordo com o bem que está sendo avaliado, se seria válido arriscar o patrimônio pra fazer a intervenção ou não e aí a prefeitura encaminharia essa proposta para o Iphan para que ele dissesse: desse jeito, agora pode fazer, ou, quero que continue fazendo do jeito que eu mandei, e a prefeitura se sentia na obrigação de fazer como o Iphan queria. É um trâmite bem complexo, o Iphan é bem rígido nas demandas dele, tinha pouco jogo de cintura, pouca flexibilidade nesse jogo com o Iphan, mas a gente nunca teve nada assim. (Representante D – Entrevista concedida em 23/10/2020)

É interessante notar que, nesse caso, como o objetivo da gestão municipal era obter do Iphan autorização para a realização de determinada obra pública, ela reconheceu a importância de ouvir a opinião do conselho sobre a obra, mas, quando os/as conselheiros/as tentaram opinar sobre obras públicas que pudessem causar impacto, nem sempre, a opinião do conselho foi bem-vinda. O maior exemplo disso foi a construção da praça no quadrado de Trancoso, feita completamente à revelia do CONCIADADE.

3.4. FORMAS DE EXPRESSÃO NO CONSELHO

A forma de apresentação das intervenções no conselho está relacionada com a capacidade de controle do Estado pela sociedade civil e revela o modo pelo qual o poder público é interpelado no conselho. Conforme Cunha, o tipo de manifestação nos conselhos “pode decorrer da não ação, da insuficiência e/ou inadequação do que já está em execução, da insatisfação com diferentes aspectos da ação, entre tantas outras possibilidades” (2009, p.277).

Para avaliar esse aspecto, foram identificadas as demandas e denúncias apresentadas por cada segmento, conforme segue abaixo.

Tabela 8 – Quantitativo das formas de expressão no conselho

Segmento de representação	Demandas	Denúncias
Sociedade Civil	10	4
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	11	7
Poder Público	8	0
Total	29	11

Fonte: Autoria própria.

Esse aspecto é importante, ainda conforme Cunha (2009), porque pode revelar como o espaço público do conselho é visto: se é considerado um canal para demandar ou apresentar denúncias ao poder público sobre as políticas de sua área de atuação. O número reduzido de denúncias e demandas apresentadas no CONCIDADE pode ser entendido pela “persistência de uma cultura clientelista nas relações entre a sociedade e o Estado”.

Outro aspecto importante para a teoria deliberativa é a existência de “troca e confronto de razões e argumentos” nas esferas públicas. Tal confronto permitiria alterar as preferências dos indivíduos para se chegar a decisões que contemplem o bem comum. Sobre esse aspecto, um/a dos/as conselheiros/as disse acreditar que consegue passar o olhar da entidade que representa para o conselho, especialmente a necessidade de espaços vazios e de pensar os impactos das ocupações, mas, ainda assim, crê que se trata de um ambiente restrito em termos de sensibilização para olhares sobre a cidade que sejam muito conflitantes.

Sobre a presença de debates⁶² no conselho, observou-se que representam 65,32% das falas registradas nas atas. A existência dos debates no conselho pode indicar que o CONCIDADE propicia o compartilhamento de argumentos e razões entre os membros, de forma a influenciar nas decisões tomadas. Para Cunha,

(...) o processo deliberativo deve permitir a troca e o confronto de razões e argumentos, que pode levar ao seu reforço ou à sua revisão, o que resultaria na alteração das preferências dos indivíduos, inclusive com a possibilidade de que se produzam decisões voltadas para o bem comum. (2009, p.282)

Na tabela abaixo, são registrados os debates, por segmento de representação, e, nela, pôde-se verificar que, novamente, a sociedade civil é o segmento que menos se manifesta nos debates ocorridos no conselho.

Tabela 9 – Debates no conselho em números absolutos e percentuais

Segmento de representação	Número de debates por segmento	Total de falas no conselho	Percentual de debates
Poder público	70	96	72,92
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	34	48	70,83
Sociedade civil	9	29	31,03
Totais	113	173	65,32

Fonte: Autoria própria.

Embora a presença de debates seja significativa, notou-se também que o conflito no interior do conselho é visto, muitas vezes, como algo negativo e pouco produtivo.

Todavia, parece correto afirmar que a tendência a uma participação branda e não-crítica não está restrita aos conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências consideradas inovadoras, não apenas no Brasil, mas também em outros países latino-americanos. Sobre esse registro, as experiências participativas assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao

⁶² Para fins metodológicos, a partir de Cunha (2009), considerou-se como debate “a existência de manifestações seguidas (de duas ou mais pessoas, após uma primeira introduzir o tema) quanto a um mesmo assunto”.

controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. (TATAGIBA, 2005, p. 212)

Embora a contestação, como visto anteriormente, não seja um aspecto bem visto por alguns/as representantes, ela pode ser um fator preditor de um ambiente mais democrático, pois é através dela que os/as conselheiros/as expõem as opiniões divergentes, muitas vezes construídas fora da arena do conselho. A presença da contestação pode também indicar a crença de que o conselho está aberto a acolher posições divergentes, mesmo que tais contestações possam ser facilmente rebatidas pelas opiniões dos especialistas ou pela racionalidade administrativa.

Tabela 10 – Número de contestações nos debates em números absolutos e percentuais

Segmento de representação	Número de contestações por segmento	Proporção entre contestações e número total de debates (em %)
Poder público	3	2,65
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	1	0,88
Sociedade civil	–	–
Total	4	3,54

Fonte: Autoria própria.

Sobre a contestação no conselho, notou-se que é pouco significativa, mas vale a pena destacar que esse resultado reflete as contestações que foram registradas nas atas de reuniões. Conforme pontua Cunha,

A forma de registro das reuniões pode ser insuficiente para que se evidenciem formas sutis de contestação, como a ironia no discurso, ou comentários feitos sem o uso formal da palavra. No entanto, a pouca capacidade de contestação é um dado significativo, pois pode ser a evidência da fragilidade dos segmentos da sociedade civil na produção de contrapúblicos subalternos (FRASER, 2005), formados na esfera pública, que sustentem a sua participação nos conselhos. (2009, p. 286)

Em que pesem as falhas, a falta de uniformidade e o pouco detalhamento das atas, muitas vezes transcritas por diferentes pessoas, foi detectada pouca capacidade de contestação, o que pode indicar a ausência de discordância entre os membros. Sobre esse aspecto, foi observado que, em relação aos membros com menor tempo de atuação

no conselho, eles adotam uma conduta de muita observação dos debates, pois há certo receio de expor as opiniões sem o conhecimento prévio e aprofundado dos temas em discussão. Isso também poderia justificar o baixo número de contestações identificadas nas atas.

A pouca quantidade de contestações, nos debates, pode também ocorrer em virtude de acordos previamente firmados no âmbito das Câmaras Técnicas. Nesses casos, quando o parecer chega a plenário, já houve uma discussão prévia feita por integrantes das câmaras e o plenário apenas referenda o que foi debatido naquele espaço mais restrito.

3.5. DECISÕES SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS

Como demonstrado no tópico anterior, o debate é fundamental nas arenas deliberativas, mas eles devem gerar decisões sobre as políticas públicas, ainda que de forma temporária.

O levantamento das decisões tomadas no conselho pode apontar graus de efetividade mais elevados, à medida que tais decisões influenciem ou afetem a condução das políticas públicas. Para Cunha (2007, p.163), “o tipo de decisões tomadas, portanto, em muito contribui para verificar o grau de efetividade dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto exercem influência na produção da política e no controle público sobre as ações do Estado.”

A conclusividade do conselho pode ser avaliada por meio das decisões decorrentes do processo deliberativo. Sobre esse tema, foi observada baixa conclusividade no conselho em apreço aqui. A principal atividade do conselho que envolve decisões está relacionada à emissão de pareceres sobre processos de licenciamento de empreendimento, decisões que não são transformadas em resoluções. Apenas quando erigidas sob a forma de resoluções, as decisões são consideradas “decisões fortes”. “Somente nessa condição elas tornam-se vinculantes e, assim sendo, passíveis de serem reclamadas juridicamente por aqueles que entenderem que seus interesses e/ou direitos foram desrespeitados” (CUNHA, 2009, p.297).

A percepção de que as ações deliberadas no conselho não se refletem nas decisões do poder público é outro fator que provoca desânimo entre conselheiros/as da sociedade civil e pode justificar sua menor participação. Isso foi constatado em diversos

fragmentos de fala; num deles, o/a conselheiro/a, que é também uma liderança comunitária, afirma que

Se um conselho é deliberativo, ele tem que ter autonomia pra isso, mas eles ficam: Ah! Não, não pode passar por cima do executivo, da prefeita. Tentamos criar um Órgão Colegiado de Saneamento Básico (OCS) e eles vieram com a mesma coisa, eu fiquei até como presidente desse órgão colegiado que não foi à frente por conta disso. A gente queria criar o órgão colegiado deliberativo e eles não aceitaram, entendeu? Eles não aceitaram lá na SEDUR, então fizeram todo o possível até que acabou esse Órgão Colegiado de Saneamento Básico (OCS). A gente parou por quê? Por conta disso, porque eles disseram que ia [sic] contradizer esse órgão colegiado com o CONCIDADE, que o CONCIDADE é deliberativo e esse (OCS) não poderia ser, ele podia ser só consultivo. Não adianta, cadê o poder da sociedade civil? Porque pra sociedade civil ficar à frente tem que mudar esse artigo⁶³. Na verdade eles colocam pessoas da sociedade civil só pra compor, pois os conselheiros não se sentem firmes pra deliberar. (Representante G – Entrevista concedida em 15/10/2020)

Existe uma lacuna significativa no que diz respeito aos processos que deveriam ser submetidos ao CONCIDADE para a emissão de parecer, pois o Plano Diretor Municipal Participativo, em seu Art. 10, estabelece que compete à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento “aprovar os licenciamentos, encaminhando aqueles com indícios de potencial impacto urbano para o CONCIDADE, para o competente parecer técnico, sempre com ênfase no bem da coletividade”.

Entretanto, não existem, ainda, critérios objetivos para configurar o que são indícios de potencial impacto urbano nos processos a serem encaminhados, ficando sempre a cargo de uma avaliação discricionária dos dirigentes do órgão público. Em reunião ordinária de 19/02/2020, a representante da SEDUR comprometeu-se a elaborar um fluxograma dos processos com os critérios de envio para o conselho. Em outra entrevista, o/a conselheiro/a deixa clara essa insatisfação quanto aos critérios de envio dos processos:

Os projetos de grande impacto normalmente não passam e quando passam as orientações do conselho não são seguidas e a obra anda. A maioria das pautas, e aí são pequenas coisas às vezes, coisas do cotidiano, alguma cancela que está errada, algum lixo que tá deixado, aí ele é efetivo. A negativa é sobre projetos a serem implantados, aí eu vejo que foi dado um parecer pedindo mais informações ou alterações

⁶³ O conselheiro se refere ao Art.18 do Regimento Interno do conselho, que estabelece que o órgão será presidido pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, impedindo que outros segmentos possam ocupar essa vaga.

e eu vejo que o projeto continua e eu vejo que a gente não foi atendido. (Representante H – Entrevista concedida em 20/10/2020)

Esse parece ser um dos grandes desafios do conselho, pois, ainda que se acredite que o poder público envie para emissão de parecer todos os processos que julgue terem potencial de causar impacto urbano, a falta de transparência sobre os critérios objetivos que motivaram o ato do administrador põe em risco qualquer relação de confiança entre o administrador e o administrado, além de deixar a administração sob constante suspeição, ainda que, eventualmente, de forma injusta.

Outro ponto de tensão, no conselho, diz respeito a uma disputa interna entre os representantes do Poder Público. Em diversas falas durante as entrevistas e também em registros de ata de reuniões, foi identificada uma tensão entre os representantes do poder público municipal e o representante do Iphan no conselho. As divergências diziam respeito à autorização para empreendimentos privados e também para obras públicas. Em algumas situações, o Iphan não havia autorizado a realização de alguma obra, em razão da preservação do patrimônio histórico e artístico, e isso gerou debate no conselho, como pode ser verificado nos trechos abaixo:

Você sente que está sendo usado no conselho pra aprovar um negócio que é privado. O cara (dono do empreendimento imobiliário) tá [sic] com problema no Iphan, vocês estão falando pra mim que o cara não tem Iphan (autorização) e vocês querem que eu levante a mão pra dizer que o projeto tá [sic] aprovado? Não, ele vai resolver o problema dele com os entes públicos que têm que dar conta dessa demanda antes que o CONCIDADE dê qualquer tipo de voto ou opinião. Eles ultrapassam essas etapas e jogam pro conselho pra ter a chancela de que, opa!O conselho aprovou. (Representante D – Entrevista concedida em 23/10/2020)

Em outra passagem, dessa vez sobre uma obra pública da prefeitura, o/a entrevistado/a menciona o conflito existente entre o Iphan e o poder público:

Esse projeto não tinha autorização do Iphan. A gente pressionou, o diretor do Iphan foi mandado embora para Salvador e agora trouxeram outra pessoa de Salvador que autorizou o projeto. E então, assim, nem sei o que falar, acho que qualquer pessoa dentro do Iphan não aprovaria cimento no entorno do Quadrado Histórico de Trancoso em 2020, onde o

que se pede é mais sustentabilidade, mais verde...
(Representante I – Entrevista concedida em 20/10/2020)

Outro/a conselheiro/a cita um caso em que o Iphan fez uma espécie de consulta pública, através da qual a Câmara Técnica do conselho emitiu um relatório que propôs mudanças em um empreendimento pendente de aprovação, sugerindo que o órgão almejava o respaldo do conselho para propor alterações no projeto, que poderia contrariar os interesses econômicos envolvendo o empreendimento em questão. Nas palavras do/a entrevistado/a: “Às vezes, talvez, o Iphan sozinho poderia ficar acuado, se sentir ameaçado.” (Representante J – Entrevista concedida em 26/10/2020).

O conselho funcionaria, então, como espaço para mediação de conflitos entre mercado, Estado e sociedade civil, além de conflitos dentro do próprio Estado, e os/as conselheiros/as atuariam como mediadores para a propositura de soluções conciliatórias ou, mesmo, para legitimar decisões com a chancela da aprovação pela sociedade civil. Sobre esse papel desempenhado pelo conselho, Cunha afirma que, “Conforme aponta Wampler (2007), há instâncias participativas que são utilizadas pelos gestores como meio de legitimar suas próprias decisões, o que significa que o conselho apenas cumpriria a formalidade legal de referendá-las.” (2009, p.297).

Um/a ex-conselheiro/a representante das entidades acadêmicas, de pesquisa e órgãos de classe afirma que: “Não existe lógica dos processos que são levados para debate no CONCIDADE. Os empreendimentos só vão quando é interesse da gestão barrar para obter compensações ou facilitar a aprovação” (Representante A - Entrevista concedida em 07/10/2020). Embora não se possa afirmar sobre a intencionalidade da gestão ao selecionar alguns processos para serem avaliados pelo CONCIDADE, notou-se que, de fato, o tema da compensação urbanística⁶⁴ foi recorrente e teve participação ativa de vários membros do poder público, sempre que ela esteve em pauta no conselho.

O tema foi pauta da reunião da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano, em 18/09/2019. O encontro, que contou também com a presença de representante da Procuradoria-Geral do Município, ocorreu após a publicação do Plano Diretor Municipal Participativo, em 20/08/2019 e, em dezembro do mesmo ano, a lei

⁶⁴ Segundo a Lei Municipal n. 1549/19, compensação urbanística é o instrumento que possibilita a regularização e o licenciamento de empreendimentos edificados em lotes ou projeção registrados em Ofício Civil de Imóveis competente, em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação urbanística, mediante indenização pecuniária ao município.

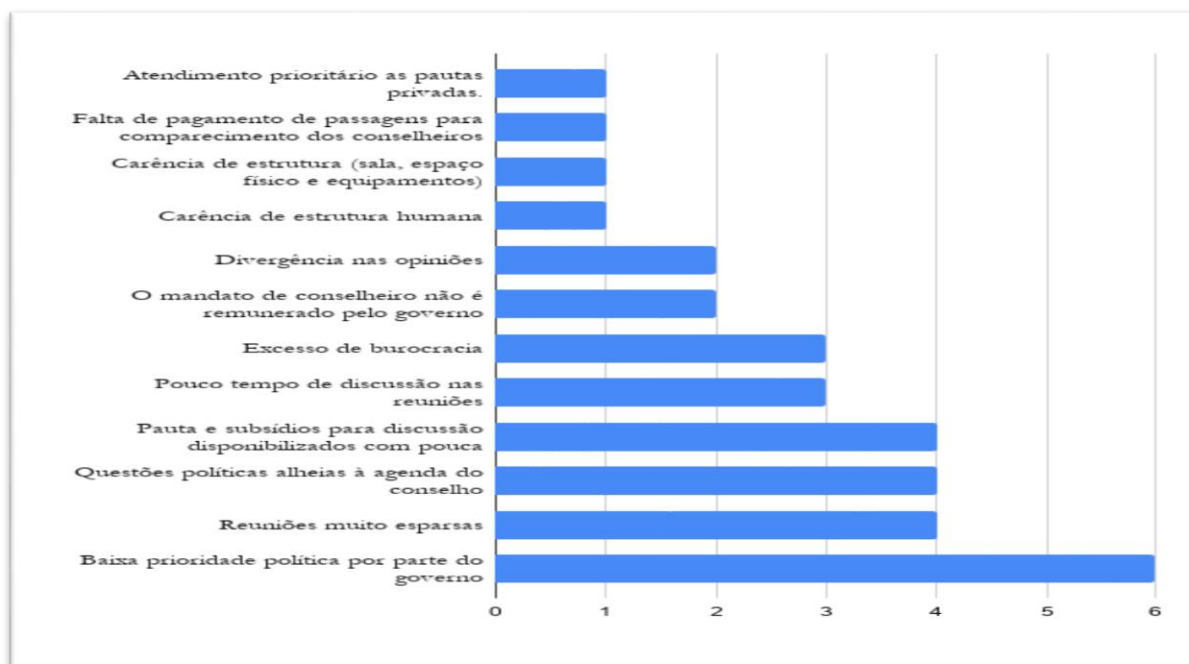
que estabelece os critérios para a compensação urbanística foi aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores.

A articulação entre o Executivo e o Legislativo, para aprovação da lei de modo tão célere, pode ser explicada pelo interesse natural da gestão em ampliar sua arrecadação. Essa articulação foi também relatada em entrevista por um dos/as conselheiros/as do CONCIDADE:

Nosso espaço de atuação não era tão grande, e eu já sabia disso. Não são decisões técnicas, quem toma as decisões são os vereadores, e o que é legítimo no modo de democracia como nós temos, mas, o CONCIDADE não tem um poder de transformação a tal ponto que a lei mude. Ele tinha uma coisa bem interessante que era a presença do secretário, que nos ouvia, mas não a ponto de quando ele identificava alguma questão que pudesse ser contra os interesses políticos do arranjo que teria aprovado as coisas, as coisas não prosseguiram muito. (Representante F – Entrevista concedida em 16/10/2020)

O sentimento de que as deliberações não se refletem nas decisões está tão presente no conselho que a baixa prioridade por parte do governo foi o maior problema apontado pelos/as conselheiros/as ao responderem o questionário de pesquisa.

Gráfico 17 – Opinião dos/das conselheiros/as sobre o que pode ser melhorado no CONCIDADE



Fonte: Autoria própria.

Dessa maneira, e tendo em vista os resultados encontrados, acredita-se ser importante situar as decisões tomadas no conselho em relação à sua localização no ciclo das políticas públicas, pois o conselho não atua uniformemente em todas as etapas do ciclo de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Como já observado, uma das mais importantes competências da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento é a aprovação de licenciamentos. Aqueles com indícios de potencial impacto urbano devem ser encaminhados ao CONCIDADE, a fim de que ele emita parecer técnico, sempre com ênfase no bem da coletividade.

Durante as entrevistas, notou-se que o questionamento mais recorrente, entre os conselheiros, dizia respeito, exatamente, à falta de definição do que seriam “indícios de potencial impacto urbano”, conforme previsto no Plano Diretor Municipal Participativo. Essa controvérsia dá margem a um julgamento discricionário do poder público, sobre a presença ou não de indícios de potencial impacto dos empreendimentos a serem encaminhados ao conselho para emissão de parecer técnico. Essa discricionariedade faz com que conselheiros/as sintam-se impotentes e até frustrados/as em relação ao exercício de suas funções, isso porque, em muitas situações, obras privadas e até públicas, com potencial impacto urbano, são executadas sem que os processos de licenciamento tenham sido apreciados pelo conselho.

Para atenuar esse impasse, poderiam ser elaborados ou publicizados critérios objetivos para a caracterização dos indícios de potenciais impactos urbanos em obras, sejam elas públicas ou privadas. Sobre esse assunto, o presidente do conselho foi taxativo ao afirmar que

A gestão não deixa de executar o que tem como prioridade no seu PPA, pra poder seguir as exigências do conselho. A gente escuta e tenta aproximar ao máximo daquilo que as pessoas almejam, mas a gente não vai deixar de investir, por exemplo, na praça na entrada do quadrado porque três conselheiros reclamaram e pediram embargo. A prefeitura não vai deixar de fazer isso, até porque, curiosamente, nós já fomos notificados pelo Iphan que precisávamos fazer uma intervenção imediata em relação aos ambulantes. Então, não tem como você alocar essas pessoas sem você fazer um investimento. Então, isso dá muita divergência com o a Secretaria de Obras, que é órgão de execução. (Representante E – Entrevista concedida em 06/10/2020)

O debate em torno da construção da praça próxima ao Quadrado, no distrito de Trancoso, é exemplar, e o entrevistado deixa claras as posições divergentes entre o poder público e os demais segmentos no conselho.

Um primeiro ponto diz respeito ao entendimento, por parte do poder público, de que, sendo a obra prevista no PPA, estaria dispensada da emissão do parecer técnico do conselho. Esse argumento traz como problema o fato de que estar prevista no PPA não significa que a obra, mesmo pública, não vá causar impactos urbanísticos, sendo essa a razão de enviar o processo ao CONCIDADE, e não o fato de estar prevista no PPA.

Esse fato pode demonstrar certa visão sobre a função do conselho de legitimação das decisões governamentais, razão pela qual ele seria dispensado de atuar quando a obra em questão já tivesse sido “aprovada” pela sociedade, via representação parlamentar, com sua inclusão no PPA.

Do ponto de vista orçamentário, o PPA do quadriênio 2018-2021, ao prever as diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital, apenas estabelece que a ação orçamentária Construção e reforma de praças e de bens de uso comum possui uma meta de 20 unidades⁶⁵. Logo, ainda que se concordasse com a afirmação de que a mera previsão no PPA prescindia do parecer do conselho, nota-se que tal previsão é geral, própria desse instrumento de planejamento, e não há o local de construção do equipamento público.

Ainda assim, destaca-se ainda que o conselho não foi contrário à construção da praça, tendo discordado do projeto apresentado, pois seria incompatível, do ponto de vista arquitetônico, com entorno da praça e isso poderia descaracterizar o patrimônio histórico e cultural do local.

Outra questão está relacionada à competência para execução de obras públicas, que pertence à Secretaria de Obras e Infraestrutura e não à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, à qual o conselho está vinculado. Isso faz com que a possibilidade de atuação dos/as representantes, nesses casos, seja limitada, vez que a decisão sobre a questão está fora do alcance da secretaria à qual o conselho se vincula.

⁶⁵ Ver mais detalhes na Lei 1.398 de 27 de novembro de 2017 que institui o PPA de Porto Seguro para o quadriênio 2018-2021. (p.38)

Os pontos anteriormente levantados são relevantes, mas existe ainda uma questão subjacente e que está ligada às origens dessa discussão, que é o embate entre visões de mundo que nem sempre são suscetíveis de compatibilização. Mais uma vez, a fala do presidente do conselho é exemplar:

Porto Seguro tem sido um dos municípios que mais cresce do ponto de vista da construção civil. É impressionante como tem crescido e, bem, a gente tem uma legislação que é o plano diretor e o código de obras. Então, o que é que ocorre? Tem muitas pessoas no conselho que entendem que Porto Seguro não deveria crescer, então eu digo pra eles: vocês precisam submeter uma lei pra Câmara dizendo que não pode, que fulano que comprou o terreno X, não pode construir o hotel Y, que beltrano que comprou a área X, não pode construir o loteamento X. Porque, quando ele se submete às regras do plano diretor e do código de obras e, quando ele tem que se submeter ao Iphan, ao IBAMA, ele se submete. Se for aprovado, ele vai ter o direito dele garantido. Mas, aí você tem sectários dentro do conselho que falam: não, porque é isso, enfim, aquelas posições. Então, gente, vocês precisam inventar a roda, porque com a legislação que a gente tem, a questão do direito garantido às pessoas é inalienável, então a gente tem essas posições. O povo que não quer que Caraíva cresça e não adianta, não adianta, não sou eu que vai dizer que não pode. Assim, qual é o instrumento que você tem, legal, pra dizer que não? (Representante E – Entrevista concedida em 06/10/2020)

É, sem dúvida, uma questão complexa, e como bem disse o próprio presidente do conselho, não existem soluções fáceis para problemas complexos. No entanto, não se pode deixar de destacar que as leis não são imutáveis, devem acompanhar os anseios da sociedade, cabendo, inclusive, à própria Secretaria elaborar projetos de lei para alteração da legislação urbanística, além de encaminhar projetos de iniciativa popular sobre a temática.

Nota-se a presença de uma tensão entre interesses econômico e desenvolvimento sustentável, o que faz com que a natureza da disputa seja muito mais econômica do que jurídica, embora ela se apresente nesses termos. De um lado, está a garantia da segurança jurídica dos empreendedores que pretendem desenvolver suas atividades econômicas na cidade; de outro, o dever de não comprometer a satisfação das necessidades de gerações futuras.

Ocorre que a cidade está tão pautada pelo crescimento do mercado imobiliário e do turismo de sol e praia que esse discurso foi naturalizado, de tal forma,

que, quando os moradores reivindicam o direito a uma cidade sustentável, direito assegurado pelo Estatuto das Cidades (2001), é como se estivessem defendendo um modelo de atraso, uma opinião de quem não quer que a cidade cresça.

Segundo Rolink e Klink, essa lógica de produção e expansão das cidades impõe, na realidade, um padrão predatório de um modelo de desenvolvimento que é insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, pois impõe perdas difíceis de se recuperar, uma vez que,

Em primeiro lugar, **a espacialização da concentração das oportunidades em um fragmento da cidade, e a ocupação extensiva de suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes**, impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e alto potencial poluidor. Por outro lado, **a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental** - como são os mananciais de abastecimento de água, os complexos dunares ou mangues - são decorrentes da combinação de um padrão extensivo de crescimento por abertura de novas fronteiras e da **“expulsão” permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado**. Por fim, a engenharia urbana mecânica que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação tratou sua **geografia natural - como rios, vales inundáveis e encostas - como obstáculo a ser superado**, aterrando, terraplanando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos. (2011, pp.103-104) [grifos nossos]

No entanto, o discurso em defesa de um modelo de desenvolvimento predatório, que vem demonstrando ser insustentável sob vários aspectos, não admite contestação no conselho, de modo que seus/as representantes não conseguem pautar temas e alternativas que contrariem essa lógica de desenvolvimento.

Com isso, não se pretende defender que a conduta de representantes da sociedade civil seja sempre pautada pelo interesse coletivo e pelo bem comum. Tampouco se pretende afirmar que a postura do poder público seja sempre a de priorizar interesses econômicos de determinados grupos. Intenta-se, isso sim, demonstrar a naturalização de certo discurso do desenvolvimento econômico, que pressupõe que toda a sociedade ganha com a instalação de empreendimentos imobiliários. É esse discurso hegemônico que precisa ser relativizado.

Na verdade, como afirma Harvey, “o direito à cidade⁶⁶, como ele está constituído agora, está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto”. (2008, p.87)

No caso em questão, da polêmica obra na praça, segundo entrevista, foram realizadas reuniões para resolver a questão da alocação dos ambulantes, mas a decisão de construir a praça, da forma como foi feita, não considerou o que fora debatido pela comunidade, que não reconhece o equipamento público como parte da identidade visual e cultural do local. A seguir, colecionam-se fotos do Quadrado de Trancoso e da Praça dos Hobbies que está sendo construída pela prefeitura.

Figura 3: Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Hobbies em Trancoso



Fonte: <https://jornalestadodabahia.com/trancoso-ganhara-nova-praca-dos-hobbies/>

Figura 4: Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Hobbies em Trancoso



Fonte: <https://jornalestadodabahia.com/trancoso-ganhara-nova-praca-dos-hobbies/>

⁶⁶ O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Figura 5: Imagem do projeto arquitetônico da Praça dos Híppies em Trancoso localizada na entrada do Quadrado de Trancoso



Fonte: <https://jornalestadodabahia.com/trancoso-ganhara-nova-praca-dos-hippies/>

Figura 6: Imagem do Quadrado de Trancoso



Fonte: <https://www.samambaiatrancoso.com/pt/trancoso.html>

Conforme publicado⁶⁷ pela Assessoria de Comunicação da Prefeitura Municipal de Porto Seguro, em 04 de novembro de 2020, “a Praça dos Híppies irá oferecer muito mais conforto, segurança e entretenimento aos visitantes e artesãos locais”. Na mesma nota, a Ascom também divulga a opinião da então prefeita, em fim de gestão, Cláudia Oliveira: “Além da praça em Trancoso, vamos transformar a do Pacatá, a da rua Antônio Tito e também o Píer Municipal, em novos projetos **grandiosos e modernos que mudarão a nossa cidade** para muito melhor”, afirmou a gestora [grifo nosso].

A grandiosidade e modernidade citadas pela gestora contrastam com a singela paisagem do Quadrado de Trancoso, que atrai turistas justamente pela

⁶⁷ Ver mais detalhes em: <https://jornalestadodabahia.com/trancoso-ganhara-nova-praca-dos-hippies/>

simplicidade⁶⁸ e charme da igreja de São João Batista e das casinhas coloridas em seu entorno. Essa é um dos grandes motivos para indignação do/a representante I, em entrevista já transcrita anteriormente, segundo o/a qual era um absurdo uma praça, no entorno do Quadrado, ter sido feita com cimento o que, além de não ser sustentável, também não preservaria o patrimônio histórico e artístico.

Diante do emblemático exemplo da construção da praça, à revelia do CONCIDADE, e também da leitura conjunta das atas de reunião e das entrevistas com os representantes, constatou-se que a conclusividade do conselho é baixa e sua efetividade não é uniforme em todas as atividades que desempenha. Assim, a conclusividade foi maior na construção de planos e emissão de parecer sobre processos de licenciamento de obras.

Tal leitura alinha-se à perceptiva, segundo a qual, conforme Nascimento *et al.* (2011) existem três tipos de atribuições dos conselhos: *objetivos estratégicos* (de direcionamento, de assessoria técnica, de coordenação e de fomento à participação); *objetivos programáticos* (planejamento, monitoramento, avaliação e controle das políticas) e, por fim, *objetivos operacionais* (normatização, orientação e julgamento de processos relacionados à política). (2011, p.19)

A emissão dos pareceres no CONCIDADE poderia estar relacionada tanto à atividade estratégica de assessoria técnica, quanto à atividade operacional de orientação sobre os processos relacionados à política. Notou-se também a participação na construção dos planos, ligada à atividade programática de planejamento.

Entretanto, como os pareceres não foram disponibilizados, a variável decisões prevalentes no conselho foi elaborada apenas a partir dos registros contidos nas atas de reunião do conselho. Dessa forma, tem-se:

Tabela 11 – Decisões prevalentes nas atas (2019-2020)

Tipo de decisão	Número de decisões
Proposição de política	-
Controle da política	4
Organização Interna	6
Total de decisões	10

Fonte: Autoria própria.

⁶⁸ Trata-se de uma simplicidade aparente, já que as modestas fachadas das residências do quadrado abrigam lojas de grife, pousadas suntuosas e um mercado de luxo.

Notou-se que as decisões sobre a organização interna apareceram mais vezes nas atas, seguidas pelas decisões sobre controle da política. Não foram identificadas, nas atas analisadas, decisões sobre proposição de uma política a ser implantada no período analisado.

As decisões sobre organização interna são consideradas fracas, porquanto não têm o condão de incidir, diretamente, sobre a política de desenvolvimento urbano. E é, precisamente, a capacidade de afetar a política o aspecto observado para categorizar a relevância das decisões prevalentes. Ainda, o baixo número de decisões tomadas, em um período de dois anos, pode indicar que o conselho não é legitimado como espaço de produção de decisões.

Embora não seja possível afirmá-lo categoricamente, é muito provável que nenhuma das decisões identificadas tenha sido consubstanciada em resoluções, “decisões fortes”, já que os conselheiros relataram não terem participado da formulação de resoluções no conselho. Como já foi dito, as decisões que não se convertem em resoluções não têm o *status* de norma, portanto, não vinculam a ação do administrador ou do particular.

3.6. A EFETIVIDADE DELIBERATIVA

O objetivo da seção anterior foi o de verificar a qualidade da deliberação através das variáveis estudadas (inclusão e igualdade deliberativa, proposição de temas, controle e decisão). Aqui, o objetivo é avaliar o quanto essas variáveis ajudam a determinar a efetividade do processo deliberativo.

A premissa é a de que variações em relação aos princípios da publicidade, pluralidade e igualdade deliberativa no CONCIDADE produzam diferentes graus de efetividade deliberativa e, assim, na capacidade do conselho de influenciar, controlar e decidir sobre a política de desenvolvimento urbano de Porto Seguro.

Quadro 9 – Participação dos atores no processo deliberativo do CONCIDADE (2019-2020)

Variáveis analisadas	Segmento predominante
Presidência	Poder Público
Vocalização	Poder Público

Agenda	Poder Público
Debate	Poder Público
Contestação	Poder Público
Demanda	Entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa
Denúncia	Entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa

Fonte: Autoria própria.

Constatou-se que a paridade numérica não garante equilíbrio da participação entre os segmentos. Ao contrário, foi observada variação significativa na capacidade deliberativa de cada segmento, com destaque para a fragilidade da participação da sociedade civil e a preponderância do poder público na maioria dos aspectos avaliados, o que compromete a legitimidade desse espaço deliberativo.

A assimetria entre os segmentos de representação compromete o princípio da igualdade deliberativa, tendo em vista que a razão de existir de instituições participativas, como os conselhos, deveria ser a de dar voz aos setores da sociedade que, normalmente, são alijados do processo de produção das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano da cidade.

Quadro 10 – Grau de efetividade deliberativa do CONCIDADE (2019-2020)

Variáveis	Avaliação
Vocalização	Baixa
Agenda	Baixa
Denúncias	Média
Demandas	Média
Debate	Baixa
Contestação	Baixa
Função	Média
Decisão	Baixa
GED	Baixo

Fonte: Autoria própria.

Tendo em vista os resultados encontrados, o Grau de Efetividade Deliberativa (GED) do conselho foi classificado como *baixo*, ou seja, o CONCIDADE apresentou baixa capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, como pôde ser visto no quadro acima.

Entretanto, a despeito dos resultados desanimadores, uma das entrevistas pode sintetizar a importância da continuidade desses espaços, sobretudo em momentos de recuos da democracia. Após ser questionado/a se, mesmo diante de todos os problemas valeria a pena continuar apostando no CONCIDADE, o/a entrevistado/a responde:

Com certeza vale a pena, porque é a única forma dos distritos que estão distantes de se manifestar [sic], né? De levar [sic] algo, é uma forma de dizer pra eles que a gente existe, se a gente se ausentar, aí que eles querem mesmo, aí que eles vão deixar a gente esquecido mesmo. A gente tem que ser resistência mesmo, pra frente, porque se a gente não for assim, como eu sou, não dá! Eles gostam de pessoas acomodadas e eu não sou acomodado. É isso que me faz me deslocar pra lá, pra eles não esquecer [sic] da gente. Quando eu chego em uma reunião e eles estão falando, aí falam todos os distritos, aí esquecem de Vale Verde, aí eu levanto e falo: Ei, estou aqui hein? Só porque eu sou pequenininho! (minha estatura é pequena, né?) Só porque eu sou pequenininho vocês não estão me enxergando não? Eles: Ah! Dão risada... é assim que a gente tem que [fazer] valer nosso direito, nosso poder está aí, na nossa presença, dizer que eu estou aqui, viu? Não esqueçam de mim. (Representante G – Entrevista concedida em 15/10/2020)

CONCLUSÕES

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise crítica de como os aspectos presentes tanto nas normas quanto na práxis do processo de deliberação impactam a efetividade da deliberação no Conselho Municipal da Cidade no município de Porto Seguro.

A análise das normas que regem as atividades do conselho permitiu verificar o grau de institucionalização, de democratização e de representação e, com isso, compreender melhor o potencial de alcance de suas ações, bem como os aspectos limitadores das atividades praticadas por seus atores sociais.

Uma segunda frente da pesquisa consistiu em analisar as atas de reunião e também as entrevistas e questionários que foram aplicados à parte dos/as conselheiros/as do CONCIDADE, pois, mesmo considerando que as normas são importantes, porquanto desenham ou até determinam os processos deliberativos no conselho, a dinâmica estabelecida pelos atores pode se alterar, tanto em função dos aspectos internos quanto dos relacionados à própria composição do conselho, como também em função de fatores externos, como apoio da gestão e reconhecimento pelo Poder Legislativo.

Assim, tentou-se observar a dinâmica do processo de deliberação em termos de *quem* participa das discussões, *como* se está desenvolvendo a deliberação e *o que* é objeto das decisões coletivas, a fim de verificar a presença dos princípios da teoria deliberativa como publicidade, pluralidade e igualdade.

É importante destacar que o uso dos instrumentos de pesquisa de cada abordagem não foi rígido, no sentido de que tanto a abordagem normativa se serviu das atas, das entrevistas e do questionário, quanto a abordagem da qualidade do processo deliberativo se utilizou dos normativos para subsidiar e fundamentar as discussões, sempre que necessário.

Inicialmente, a importância do estudo do CONCIDADE, na qualidade de instituição participativa que atua dentro da arquitetura estatal, estava relacionada ao conhecimento dos fatores que determinam ou afetam sua capacidade deliberativa no sentido de influenciar, controlar e decidir sobre a política de desenvolvimento urbano.

Tudo isso, partindo do pressuposto de que o fortalecimento dessas instituições teria uma relação direta com o aprofundamento da democracia.

Ocorre que a velocidade do processo antidemocrático em curso no país desde o golpe (parlamentar e judiciário) de 2016 foi tamanha que o cenário político que motivou a pesquisa sofreu significativas alterações. O contexto provocou, por exemplo, que conselhos que pareciam estar consolidados fossem extintos por um único ato do governo federal, dentro do incontestável projeto federal de desmonte dos movimentos sociais, da participação política e da transparência pública.

Portanto, é pertinente conhecer como acontece o processo deliberativo, seja para avaliar a capacidade de o conselho de influenciar, ou mesmo de decidir sobre as políticas públicas de desenvolvimento urbano, seja para conhecer o potencial de reinvenção desse espaço público pelos atores que nele atuam. Essa reinvenção, dentre vários caminhos possíveis, pode ocorrer, aliás, por meio da reformulação ou ressignificação de suas práticas, como forma de resistência a um novo cenário conservador/autoritário já estabelecido no plano federal, mas que pode se estender à esfera municipal, dada a adesão político-ideológica da atual gestão municipal, cujo mandato se iniciou em 2021.

Dessa maneira, a abordagem do desenho institucional (Cf. FARIA, 2007) e (Cf. FARIA;RIBEIRO 2011) revelou que, em relação à sua *democratização*, o conselho apresenta um potencial de *grau médio*, já que foram identificadas apenas algumas variáveis que predizem sobre esse aspecto, como a presença de comissões e a participação em conferências. Porém, quanto ao processo decisório, verificou-se que ele não favorece a distribuição e alternância de poder, quer em relação à reformulação de suas normas internas, quer em relação à tomada de decisões.

No que diz respeito à *institucionalização*, o conselho também obteve potencial de *grau médio*, pois, embora o nível de formalidade tenha sido alto, sua organização administrativa e financeira, bem como a capacidade de organização política, revelaram-se insuficientes para que o conselho pudesse realizar integralmente suas finalidades institucionais.

Já o grau de *representação* do CONCIDADE foi considerado *baixo*, tendo em vista que tanto o processo de composição quanto a proporcionalidade e a pluralidade do conselho não foram alcançados de forma satisfatória.

A partir das análises empíricas, esta investigação conclui que, do ponto de vista da análise do desenho institucional, as normas que regem o CONCIDADE de

Porto Seguro possibilitam que o conselho exerça capacidade deliberativa de grau médio, o que significa dizer que tanto a lei de criação quanto seu regimento interno impedem, neste momento (2021), que o conselho exerça integralmente seu papel.

No que se refere à abordagem da qualidade do processo deliberativo, a partir das atas de reunião, das entrevistas e do questionário foi possível concluir, de forma geral, que há baixo grau de efetividade deliberativa. Isso significa dizer que, se, em teoria, o CONCIDADE apresenta grau médio de capacidade de exercer suas finalidades institucionais, quando o processo deliberativo põe em prática o que foi estabelecido nas normas, a possibilidade de o conselho influenciar, controlar ou ainda decidir sobre a política municipal de desenvolvimento urbano diminui ainda mais. Nessa senda, o grau de efetividade deliberativa, que era médio, passa a ser baixo.

O baixo grau de efetividade deliberativa foi constatado tendo em vista que, nas variáveis *capacidade de agenda, capacidade de vocalização, debates, contestações e decisões*, o conselho obteve *baixa* avaliação. Apenas em relação às variáveis *apresentação de denúncias, de demandas e quanto à função predominante*, o conselho atingiu uma avaliação *média*. Por sua vez, a avaliação *alta* não foi obtida em nenhuma das variáveis verificadas.

Notou-se que, a partir de reflexões teóricas, sobretudo em relação à concepção de esfera pública Habermasiana e do agir comunicativo como base procedimental da democracia, o CONCIDADE apresentou quantidade inexpressiva de debates e de contestações no período observado, de modo que não se verificaram, no período analisado e através das fontes de pesquisa utilizadas, os pressupostos e procedimentos centrais da teoria deliberativa.

Constatou-se, outrossim, que os/as conselheiros/as não conseguiram pautar, com êxito, os temas de seu interesse ou de suas instituições e, segundo Habermas, a esfera pública não deveria se limitar a perceber e identificar as demandas sociais, mas deveria ser capaz de tematizá-las, problematizá-las e dramatizá-las até que sejam assumidas e elaboradas pelo complexo parlamentar.

Avritzer e Costa (2004) apontam como óbices à concretização da esfera pública nos moldes Habermasianos, dentro do contexto brasileiro: 1) a pluralidade da população, o que dificultaria a obtenção de consenso; e 2) sistema político regido por práticas clientelistas pouco sensíveis às demandas sociais. Sobre os entraves apontados pelos atores observou-se que, em relação ao CONCIDADE, vez que não houve número expressivo de debates no conselho e como sua composição não se apresentou tão plural,

não foi possível afirmar que a pluralidade tenha impedido, ou mesmo dificultado, a construção de consenso no âmbito do conselho. Já em relação ao segundo ponto levantado pelos autores, acredita-se que, de fato, o sistema político atual não deixa espaço para que o CONCIDADE produza decisões a serem incorporadas pela Administração Pública.

Tal constatação implica perceber que há, de um lado, a falta de reconhecimento por parte dos governos e do legislativo sobre a representatividade do conselho, de modo que as deliberações realizadas não conseguem se sobrepor a outras formas de representação, o que Avritzer (2007) denomina como “um sistema regido por múltiplas soberanias”.

De acordo com os resultados apresentados no questionário de pesquisa, também se constatou que as/os conselheiros/as não demonstraram ter um vínculo sólido com seus representados, de modo que a fragilidade desse vínculo com suas bases pode provocar a falta de reconhecimento dessa forma de representação dos agentes do sistema político local.

Além disso, a falta de mobilização e articulação das bases de representação torna ainda mais difícil a tarefa de pautar os temas a serem debatidos no conselho já que, conforme aponta Habermas, a esfera pública deveria reforçar a pressão dos problemas, até o ponto de eles serem incorporados pelo sistema político. Sem pressão social, de fato, é muito mais fácil para a gestão administrar as reivindicações apresentadas no conselho.

Quanto à falta de poder de gerar decisões, acredita-se que, em parte, trata-se de uma limitação normativa. A falta de uma norma que detalhe, com clareza e objetividade, os assuntos que devem ser decididos pelo conselho, abre um espaço muito grande ao julgamento de conveniência e oportunidade (juízo de mérito dos atos administrativos) do governante, que não se vê obrigado a colocar em discussão assuntos que não sejam de seu interesse, nem a agir em observância ao que o conselho delibera, seja por não reconhecer sua representatividade, seja por não existir uma norma que vincule sua ação.

Outro fator limitador da efetividade do conselho, notado a partir da análise de sua normatização, é a concentração de poder exercida na figura do presidente. Essa constatação evidencia dois problemas. O primeiro está relacionado com o comprometimento da igualdade no conselho, já que os/as demais representantes não possuem poder para, por exemplo, pautar a agenda, ditar o ritmo das atividades do

conselho e encaminhar demandas a outros órgãos da administração pública ou mesmo entes privados.

O segundo problema resultante da concentração de poder em torno da presidência do CONCIDADE, é que as normas definem que a presidência será sempre ocupada pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do município, o que significa dizer que o conselho estará sempre subordinado aos interesses da gestão pública municipal. Nesse sentido, o conselho se afasta de outro requisito apontado por Habermas, o de que a esfera pública deve ser autônoma e livre de constrangimentos.

De modo geral, entende-se que o objetivo da pesquisa foi alcançado, já que o estudo das normas, a leitura e categorização das atas de reunião e aplicação de formulários e entrevistas forneceram dados suficientes para opinar acerca da efetividade do processo deliberativo do CONCIDADE, considerando sua efetividade no cumprimento de suas finalidades institucionais de debater, formular, deliberar, monitorar e avaliar as políticas de desenvolvimento urbano de Porto Seguro. Como já demonstrado nos resultados apresentados, constatou-se um baixo grau de efetividade do conselho.

O objetivo de analisar como se dá a dinâmica participativa no conselho e a relação estabelecida entre os atores sociais e o poder público foi concluído à medida que, através das atas, foi possível quantificar as intervenções no conselho. A partir disso, foi possível concluir que *quem* fala no conselho, em grau decrescente de importância, são os seguintes entes, hierarquizados em três níveis:

- 1º) o Poder Público;
- 2º) as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- 3º) em último lugar, a sociedade civil organizada.

Em relação ao objeto central das discussões, ou sobre o *que* o conselho delibera, constatou-se que a política de planejamento e gestão territorial foi o tema mais recorrente, sendo que a maior parte dos pautas se referem ao licenciamento de empreendimentos imobiliários privados, principal atividade desenvolvida pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano, o que demonstra que o conselho pauta, majoritariamente, os temas de competência e interesse da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do Município, à qual está formal e incontestavelmente vinculado através de sua Presidência.

Da mesma forma, concluiu-se, com êxito, o objetivo de identificar os componentes normativos que limitam ou impulsionam a deliberação no CONCIDADE. Dentre as principais normas limitadoras da capacidade deliberativa do conselho, destacam-se: restringir o exercício da presidência do conselho apenas ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano; não definir claramente os processos nos quais a atuação do conselho é indispensável; atribuir ao presidente a prerrogativa de convocar reuniões ordinárias, dentre outras, apontadas ao longo desta dissertação.

Como exemplo de normas que impulsionam a capacidade deliberativa do CONCIDADE, salientam-se: o seu caráter deliberativo; a competência para propor e aprovar as diretrizes gerais para o orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; a orientação da utilização dos instrumentos da política urbana que combatam a exclusão socioespacial, racial e de povos e comunidades tradicionais. Entretanto, é preciso destacar que tais competências não foram exercidas no período analisado (2019-2020).

A publicidade do conselho foi constatada apenas no que diz respeito ao espaço onde ocorrem os debates. Em relação aos procedimentos e meios para os debates, notou-se que não há divulgação das reuniões do conselho para a sociedade civil, tampouco a publicização dos documentos que são produzidos pelo conselho.

Também ficou claro que os interesses primordialmente defendidos pelos/as representantes do poder público são os interesses da gestão municipal. Além disso, ficou demonstrado que o poder público, sobretudo, a presidência do conselho, é quem detém o poder de propor e dar seguimento à agenda do conselho.

Contudo, não foi possível compreender, de modo satisfatório, como se processam as relações de interesse no conselho, tendo em vista que seria necessária nossa participação, como ouvinte, em um número maior de reuniões, preferencialmente as presenciais, devido à riqueza dos detalhes que se poderiam perceber pelas intenções e condutas dos membros do conselho, muitas vezes encobertas pelos discursos. Também seria necessário aprofundar o conhecimento sobre as instituições representadas pelos conselheiros/as, a fim de elucidar os interesses representados de fato.

Sugere-se que as futuras pesquisas sobre o tema dediquem-se a fazer um levantamento do cenário do associativismo local, a fim de verificar o nível de centralidade que o conselho tem para os atores sociais. Também seria desejável entrevistar representantes do poder legislativo local, a fim de investigar as razões de uma postura de indiferença em relação ao conselho. Adicionalmente, a realização de pesquisa antropológica que se propusesse a fazer a etnografia das reuniões e das

instituições reunidas agregaria, por certo, outros desejáveis pontos de vista acerca da efetividade da representação social do conselho e da concretização de seu potencial consultivo e deliberativo.

Além disso, acredita-se que seja metodologicamente mais adequado inserir a dimensão do desenho institucional como uma variável da abordagem do processo deliberativo, já que avaliam alguns elementos em comum. Isso evitaria, por exemplo, o risco de incorrer em análises redundantes.

Acredita-se que estudos dessa natureza, que busquem avaliar a efetividade dos conselhos, são fundamentais para a construção de instituições mais democráticas, pois eles revelam a disposição dos agentes públicos em compartilhar o poder decisório e a capacidade dos/das representantes não governamentais de participar da formulação e implementação das políticas públicas. Sobretudo em momentos de retrocessos democráticos, os canais de participação social, tais como os conselhos, apresentam capacidades mais modestas, como a de ser um canal privilegiado para escuta, para obtenção de informações e para práticas de resistência.

Inúmeros analistas têm assinalado o retorno do conservadorismo, não apenas no Brasil, mas em escala global (GOHN, 2019; AVRITZER, 2016). Diante desse cenário de risco à democracia ocidental, parece correto concluir que a participação institucionalizada, como a que ocorre nos conselhos, não é muito promissora.

Conforme aponta Avritzer (2016), a crise do presidencialismo de coalizão, com custos cada vez mais altos e acordos cada vez mais distantes do projeto de governo petista, geraram desgaste e perda de legitimidade, que já vinha reduzindo a atuação do campo participativo. Após o processo de *impeachment* forjado em 2016, seguido da retirada do principal candidato das eleições de 2018, sem a observância do devido processo legal (que inclui não apenas uma dimensão formal, mas também e principalmente uma dimensão material), essa tendência se acirrou ainda mais, com a consagração de um projeto autoritário, conservador, ultraliberal, elitista e golpista ao poder do executivo federal, em 2019, que teve como uma das primeiras medidas de governo a extinção em massa de conselhos, o que desmobiliza e desarticula os conselhos que continuam a existir.

Assim, concluímos que, a despeito do baixo grau de efetividade deliberativa encontrado, o conselho é um espaço necessário, talvez mais do que nunca, pois, como asseverou Gohn, o exercício da democracia em nome da cidadania de todos é um

processo, não uma engenharia de regras. Como tal, ele demanda tempo, é construído por etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto (2011, p.67).

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. et al. **Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros**. Relatório de pesquisa. Ipea, 2014. Disponível em:< https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em:8 mar.2020.

_____. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Relatório de pesquisa. Ipea, 2014. Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf>. Acesso em 19 mai.2020.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf >Acesso em:27 abr. 2020.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Revista de Ciências Sociais. Vol 50, no 3, pp.443-464. 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2020.

_____, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 49, 2000, pp. 25-46. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>Acesso em:06 jun. 2020.

_____, Leonardo. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em:< <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582004000400003> > Acesso em:06 jun. 2020.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Orientações Básicas para Criação dos Conselhos Municipais das Cidades**. Salvador, 2014. Disponível em:< <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/CRIACAOCONSELHO.pdf> >. Acesso em: 4 mai. 2020.

_____. Lei nº. 13.214, de 29 de dezembro de 2014. **Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs**.

Salvador, BA, dez 2014. Disponível em
<<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/LEGISLACAO/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

_____. LEI nº 11.041, DE 15 DE MAIO DE 2008. **Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e dá outras providências**, Salvador, BA, mai 2008. Disponível em:
<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11041-de-07-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

BAHIA. Governador (2008-2011: Jaques Wagner). **Plano plurianual 2008-2011**. Salvador: SEPLAN, 2007a. Disponível em:
<http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Ed. 70, 1979. Disponível em:<<https://edisciplinas.usp.br/plug>> Acesso em: 31 mar. 2020.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf> Acesso em: 27 abr. 2020.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho;PESSALI, Huáscar Fialho. **Política urbana e participação**: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais. São Paulo, v.20, n.3, p.522-537, set.-dez. 2018.

BRASIL. IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil** : 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>> . Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011 **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, nov. 2011. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 12 fev.2020.

_____. Decreto nº. 9.759 de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações par colegiados da administração pública federal**. Brasília, abr. 2019. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm> Acesso em: 12 fev.2020.

_____. Ministério do Turismo/Fundação Palmares. Portaria nº. 45 de 02 de março de 2020. **Declara a revogação, para fins do disposto no art.9º do Decreto n. 9.759,**

de 11 de abril de 2019, de atos normativos. Brasília, mar. 2020. Disponível em:<
<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-45-de-2-de-marco-de-2020-247018684>>
 Acesso em: 25 jun. 2020.

 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Gabinete da
 ministra. Portaria nº. 2.046 de 15 de agosto de 2019. **Declara a revogação, para fins do
 disposto no art.9º do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, de atos normativos.**
 Brasília, ago. 2019. Disponível em: < [https://www.gov.br/mdh/pt-
 br/assuntos/noticias/2019/agosto/PORTARIAN2.046DE15DEAGOSTODE2019DOUI
 mprensaNacional.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/PORTARIAN2.046DE15DEAGOSTODE2019DOUImprensaNacional.pdf) > Acesso em:25 jun.2020.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e representação não avaliativas: a
 produção de significados nas experiências participativas. In:PIRES, Roberto Rocha
 C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação
 Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). Disponível em:<
["https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.p
 df"](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf) >Acesso em:27 abr. 2020.

CANCELA, Francisco. **A presença de não-índios nas vilas de índios de Porto
 Seguro:** relações interétnicas, territórios multiculturais e reconfiguração de identidade –
 reflexões iniciais. Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 42-61, jul./dez. 2007.
 Disponível em:< <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/3069/1/1467.pdf>>. Acesso
 em: 31 abr. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio Cardoso *et al.* **Dossiê do Desmonte da Política Urbana
 Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades:**
 Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes,
 Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; DINIZ,
 Tânia Maria Ramos de Godoi; JUNIOR,Nelson Saule.(orgs) IPPUR/UFRJ, Rio de
 Janeiro, 2020, (93 p.)

CASTRO,César Augusto;LOPES, Kênia Gomes. **O ensino público no brasil no final
 do século XIX.** II Congresso Brasileiro da História da Educação. 2002. Disponível
 em:<<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema4/0465.pdf>>. Acesso em 18
 mai.2020.

CHAUI, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a
 redemocratização do Brasil.** *Lua Nova* [online]. 2007, n.71, pp.173-228. Disponível
 em:< [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-
 64452007000200006&script=sci_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200006&script=sci_abstract&tlng=pt) > Acesso em 13 mar.2021.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos
 municípios brasileiros. In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições
 participativas no Brasil:** estratégias de avaliação Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).
 Disponível
 em:<["https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvo
 107.pdf"](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvo107.pdf) >Acesso em:27 abr. 2020.

CRANTSCHANINOV Tamara Ilinsky; MEDEIROS de Anny Karine. **Democratização
 na construção de políticas públicas:** Conferências municipais populares nos processos

de formulação. Revista Gestão & Políticas Públicas. São Paulo, 2012. (15 p.). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97848/96648>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CRUXÊN, Isadora Araújo *et al.* **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: Ipea, 2013. (80 p.) Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf >. Acesso em 08 mar. 2020.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf > Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162. Disponível em: < > Acesso em 08 fev. 2020.

_____.; VALES, Débora. A dinâmica deliberativa de conselhos municipais de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente em Minas Gerais. In: Avritzer, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**, Belo Horizonte, Prodep, 2013. Disponível em: < > Acesso em 08 fev. 2020.

DAGNINO, Evelina, *et al.* **Cultura democrática e cidadania**. Opinião Pública, Campinas, vol. V. n° 1, Novembro, 1998, p. 20-71. Disponível em: < em: 15 mai. 2020.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **“Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista**. Cadernos do CRH (UFBA), Salvador, v. 39, p. 213-255, 2003. Disponível em < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18643/12017> >. Acesso em 23 mai. 2020.

DALAQUA, Gustavo Hessmann. **Nacionalidade e democracia: pensando com e contra Marilena Chaui**. Intuitio, v. 11, n. 2, p. 137-148, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1983-4012.2018.2.31912>. Acesso em 09 mar. 2021.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.). Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf > Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Lua Nova no.50 São Paulo, 2000. Disponível em: < > Acesso em 23 mai.2020. Disponível em: <> Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 111-133. Disponível em: <> Acesso em: 27 abr. 2020.

PEREIRA, Carla Galvão. **O jogo entre elites e instituições:** as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. Caderno do Cento de Estudos e Pesquisas em Humanidades, Salvador, v. 30, n. 80, p. 237-255, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br>. Acesso em 30. Mar 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa.** 1. ed. Porto Alegre:Universidde Federal do Rio Grande do Sul, 2009. (Série Educação a Distância). Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 23 mai 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991. Disponível em: < https://docente.ifrn.edu.br/mauriciofacanha/ensino-superior/redacao-cientifica/livros/gil-a.-c.-como-elaborar-projetos-de-pesquisa.-sao-paulo-atlas-2002./at_download/file>. Acesso em: 23 mai.2020.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.(128 p.)

_____. Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil:** movimentos Sociais e ONGs. Rio de Janeiro: Meta: Avaliação, 2013. v. 6, p. 238-253.. Disponível em: < <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88583/1/2-s2.0-84888118760.pdf> > Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil:** da década de 1960 aos impactos pós junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019. (294 p.)

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, volume I 2.ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, volume II. 2.ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Disponível em: < <https://farofafilosofica.com/2017/04/23/habermas/>> Acesso em: 19 fev.2020.

_____. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, CEDEC, 1995, n.º 36. P. 36-54. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext **HYPERLINK "https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6"**>. Acesso em: 19 fev.2020.

_____. **Mudança Estrutural da esfera pública.** Trad. Denilson Luis Werle. São Paulo: UNESP, 1990. Disponível em: <

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4498665/mod_resource/content/0/Habermas_Mudanca%20estrutural%20da%20esfera%20pública_Prefácio%201990.pdf> Acesso em: 19 fev.2020.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. (Trad) Jair Pinheiro. New Left Review, n. 53, 2008.

HUSSNE, Arthur. **Olavismo e bolsonarismo**. Revista Rosa, 2020. Disponível em:< <https://revistarosa.com/1/olavismo-e-bolsonarismo> > Acesso em: 21 mar. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019**. Bahia, 2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/pesquisa/10070/64506>. Acesso em: 09 dez.2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.) Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf >Acesso em:27 abr. 2020.

_____ ; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. 2006a. **Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil**. Lua Nova. São Paulo: Cedec, n. 67. 2006b. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. RBCS, vol. 21, n. 60. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092006000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt > Acesso em: 11 mar.2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. _____ The production of space. Oxford: Blackwell Publishing, 1991. 454 p.

LUBENOW, Jorge Adriano (2010). **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos**. Kriterion, n. 121, p. 227-258. Disponível em: < ["https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012"](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012) > Acesso em: 19 fev.2020

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Caderno CRH [online]. 2008, vol.21, n.52, pp.87-97. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf> Acesso em 04 mar.2021.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Gestão Urbana. v. 2, n. 2, p. 229-246, julho-dezembro, 2010. Disponível em:< <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/download/5365/20875> >. Acesso em 09 mai. 2020.

_____.; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Estudos feministas, Florianópolis, v. 13, p. 86-94, 2010. Disponível em <
<https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/10.pdf> > Acesso em: 10 dez. 2020.

MACENA, Robinson. **Programa de regularização fundiária urbana de Porto Seguro.** Ramos Arraial Negócios Imobiliários, 28, jun. 2009. Disponível em: <https://ramosarraial.com.br/regularizacao-fundiaria-urbana-de-porto-seguro/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MENEZES, Diego Matheus Oliveira de. **Do legado aos desafios empíricos e analíticos da participação:** a efetividade das interfaces socioestatais em contextos diversos. Instituições participativas e a disputa pela efetividade: o caso do Conselho Estadual das Cidades da Bahia. IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, UFRGS, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <
<https://www.pdpp2019.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjM6Ijc4OCI7fSI7czoxOjoiIjtzOjMyOiI2Y2Y5ZDA2NDcxMGQ2MzJmMmExYWE1N2I1Y2Y2MWM3MSI7fQ%3D%3D>> Acesso em 01 jul.2020.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”.** Lua Nova, São Paulo, 92: 13-43, 2014. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/hg4h433nN5rFFLRwxzLNXMn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 mai. 2021.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Políticas públicas locais e participação na Bahia:** o dilema gestão versus política. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.180-214. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>>. Acesso em 18 mai.2020.

_____, Carlos Roberto Sanchez. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais:** uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol.42, n.3, pp.551-579.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político.** 1. ed. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2015. 135p. E-book Kindle.

NASCIMENTO, Anderson Rafael et al. **Arquitetura de Participação no Brasil:** avanços e desafios (Governança Democrática no Brasil Contemporâneo n. 2). Brasília: Instituto Pólis, INESC, 2011. Disponível em <
<https://www.polis.org.br/uploads/1649/1649.pdf> >. Acesso em: 20 jan.2020.

NOVA, Luiz; MIGUEZ, Paulo. **O mito baiano:** viço, vigor e vícios. In: Encontro de estudos multidisciplinares em cultura - ENECULT, 4., 2008, Salvador, BA, Anais... Salvador, BA: UFBA, Faculdade de Comunicação, 2008. 25 p. Disponível em: <
<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14378.pdf> >. Acesso em: 23 mai. 2020.

NOVAES, Flávio Santos. **Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia.** 2016. 326 p. Disponível em:< <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21428>> Acesso em: 9 mar. 2021.

ORTEGA, Antônio César; CERQUEIRA, Cristiane Aparecida de; SILVA, Felipe Prado Macedo da. As políticas públicas de desenvolvimento no Estado da Bahia: evolução e características. *In: As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia.* Orgs. Antônio César Ortega, Murilo José de Souza pires. Brasília: Ipea, 2016.

PAMPONET, André Silva. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia:** uma análise. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/plano_plurianual_participativo_2008-2011_na_bahia_uma_analise.pdf> Acesso em: 25 jun. 2020.

PIGATTO, Fernando Zasso. **Qual o valor da participação social para a tomada de decisões na esfera pública em tempos de pandemia?** Competências e regras/Organizadores Alethele de Oliveira Santos, Luciana Toledo Lopes -Brasília, DF: Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, 2021. 314 p. (Coleção COVID 19. V.3

PINHEIRO, Israel de Oliveira. **Atraso Social e Especificidades da Participação do Nordeste No Contexto Político Nacional:** O Caso da Bahia. In: Elza Maria Franco Braga. (Org.). América Latina – Transformações Econômicas e Políticas. 1 ed. Fortaleza: Editora UFC, 2003, pp. 276-291. Disponível em:< <http://www.editora.ufc.br/catalogo/18-ciencias-economicas/53-america-latina-transformacoes-economicas-e-politicas>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

PINTO, Céli Regina Jardim. **As Conferências Nacionais no Governo Lula:** Limites e Possibilidades da Contrução de uma esfera Pública. *In: Encontro Anual da Associação Nacional e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 30º, 2006, Caxambú.* Artigo, Caxambú, 2006. pp.1-28. Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pinto_celi_conferencias_nacionais_governo_lula.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PIRES, C. Roberto Rocha *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.) Disponível em:< <https://www.ipea.gov.br/HYPERLINK> "https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf"> Acesso em: 27 abr. 2020.

PORTO SEGURO. Decreto n. 8.760 de 13 de julho de 2017. **Convoca Reunião Pública ara apresentação do Plano Diretor Municipal de Porto Seguro e Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal da Cidade de Porto Seguro/BA – CONCIDADE-Porto Seguro.** Porto Seguro: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em:< <http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?hurl=aHR0cDovL2RvZW0ub3JnLmJyL2JhL3BvcnRvc2VndXJvL2FycXVpdm9zL2Rvd25sb2FkL2RINDVIMzc4Y2RhMTExOGQ2>>

[N2RiMjEyYWQ0ODJkYWxL2U3MjUyYTkwYzYzM0YzNmZTc4ZjAwNzI2MzJjZDA3MTYzLnBkZg%3D%3D](https://www.gazetabahia.com.br/noticias/geral/9142/regularizacao-fundiaria-urbana-e-realidade-em-porto-seguro-18-05-2015)> Acesso em:15 jan. 2020.

PORTO SEGURO. Secretaria de Comunicação do Município de Porto Seguro(SECOM). **Regularização fundiária urbana é realidade em Porto Seguro.** A Gazeta Bahia, Porto Seguro,18 mai. 2015. Disponível em <<https://agazetabahia.com/noticias/geral/9142/regularizacao-fundiaria-urbana-e-realidade-em-porto-seguro-18-05-2015>>Acesso em 10 fev. 2021.

PORTO SEGURO. Assessoria de Comunicação a Prefeitura Municipal de Porto Seguro(ASCOM)). **Regularização fundiária chega a distritos e povoados de Porto Seguro.** Porto News, Porto Seguro, 02 ago. 2019. Disponível em<<https://portonewsnet.com.br/noticias/noticia/id:13706;regularizacao-fundiaria-chega-a-distritos-e-povoados-de-porto-seguro.html>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

REGO, André de Almeida. **Os aldeamentos indígenas fundados na Bahia e capitánias vizinhas durante o período colônia.** Opará: Etnicidades, Movimentos Sociais e Educação, Paulo Afonso, v. 4, n. 5, p. 81-108, 2016. Disponível em:<<https://www.revistas.uneb.br/index.php/opara/article/download/ARTOPR16.1.5/1861>> Acesso em: 31 abr. 2021.

RIBAS, João André; PIRES, Valdirene da Rocha; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. **A Política Nacional de Participação Social.** Revista SER Social, v. 17, n. 36, 2015. Disponível em:<https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13417/11745> Acesso em :15 abr.2020.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. In: Vaz, Flavio Tonelli; Musse, Juliano Sander; Santos, Rodolfo Fonseca (Coords.). *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social.* Brasília, ANFIP, 2008, pp. 131-148. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituicao%20cidadã%20e%20a%20institucionalizacao%20dos%20espaços%20de%20participacao%20social.pdf> Acesso em:12 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano:** por que nossas cidades continuam tão precárias?. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso>.Acesso em: 19 Mar. 2021.

SACONI, João Paulo; ALEIXO, Isabela; MAIA, Gustavo. **Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos.** O Globo, 29 jun. 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-32-conselhos-consultivos-23773337>" > Acesso em: 15 abr. 2020.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In:PIRES, Roberto Rocha

C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.) Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>Acesso em:27 abr. 2020.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de;LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Práticas e desafios no exercício da representação política em conselhos nacionais**. In TD 1735 - Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em:< [https HYPERLINK "https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf"](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45. 2006. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Mar. 2021.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves et al. **TD 1735 - Arquitetura da Participação no Brasil**: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em:< [https HYPERLINK "https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf"](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2019.

TAVARES, Viviane. **Cedae**: Rio vira laboratório da privatização as águas. Revista Outras Palavras. 05 ago.2020. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/cedae-rio-vira-laboratorio-da-privatizacao-das-aguas/>>. 10 fev. 2021.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. Revista Sociologia Política, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em:<
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017>
 Acesso em: 21 jan. 2021.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?**. Lua Nova, n. 67, 2006, São Paulo. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Aceso em: 19 dez. 2019.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In:PIRES, Roberto Rocha C.(org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.) Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>Acesso em:27 abr. 2020.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua nova, São Paulo, n. 67, p. 139-267, 2006.

APÊNDICE A

-Roteiro para entrevistas com agentes públicos e atores sociais envolvidos na criação do Conselho

(Elaboração própria)

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) cargo ocupado à época da criação do conselho
- e) cargo atual

INSTITUIÇÃO

- 1) Qual foi seu papel na criação do Conselho Municipal das Cidades (CONCIDADE/PS), antigo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)?
- 2) Como você avalia a atuação do governo estadual e do Conselho Estadual das Cidades para a criação do CONCIDADE/PS no município de Porto Seguro?
- 3) Como você avalia a atuação do governo federal e do Conselho Nacional das Cidades para a criação do CONCIDADE/PS no município de Porto Seguro?
- 4) Na criação do CONCIDADE/PS, teve mais peso a atuação do poder público ou da sociedade civil?
- 5) Como foram definidas, na lei de criação, as entidades que teriam representação no Conselho? Foram seguidas diretrizes estaduais e nacionais a esse respeito?
- 6) Os movimentos sociais locais tiveram algum protagonismo na criação do CONCIDADE/PS? Como?

ATUAÇÃO

- 7) Como você avalia o preparo técnico os membros da sociedade civil para o debate da pauta do conselho?
- 8) Você acredita que o poder público tem condições de fornecer as condições materiais de funcionamento do conselho?
- 9) Como você avalia a capacidade do conselho em direcionar os rumos da política pública de desenvolvimento urbano?

- 10) Você considera suficiente o volume de recursos disponíveis para investimento nas áreas de atuação do conselho? Acredita que é possível haver deliberações de qualidade a partir dos recursos disponibilizados para a realização de políticas públicas de desenvolvimento urbano?
- 11) Você concorda que o conselho tem condições de prestar assessoria técnica à Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento?
- 12) Como você avalia o diálogo e articulação do conselho com o poder legislativo, com outros espaços participativos e com os governos, do estado e federal?
- 13) Durante o tempo em que acompanhou o conselho, quais iniciativas adotadas para divulgar as ações do conselho na sociedade e fomentar a participação local?
- 14) Qual a participação do conselho na elaboração na proposta do Plano Plurianual e anual e seus orçamentos?
- 15) O conselho faz acompanhamento dos programas, das políticas públicas, ações e orçamento da Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano e Planejamento?
- 16) Quais são os documentos que necessitam da aprovação do conselho?
- 17) O conselho atualiza as normas referentes às políticas públicas correlatas, à sua própria estrutura e ao seu regimento interno?
- 18) O conselho atua no julgamento de processos relativos à política pública de sua competência?
- 19) Qual a principal dificuldade que o município encontra para apoiar o CONCIDADE/PS?
- 20) Em sua opinião, quais os principais desafios a serem vencidos pelo CONCIDADE/PS?
- 21) Para você, qual a maior contribuição do CONCIDADE para município?

ANEXO A

Roteiro para Entrevistas com Representantes da Sociedade Civil (Instituto Pólis, INESC com adaptações da autora)

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) organização que representa,
- e) região de atuação da organização,
- f) quantas vezes foi conselheiro (em que mandatos),
- g) foi conselheiro de outros conselhos municipais? E de conselhos nacionais e estaduais, quais e quando?

REPRESENTAÇÃO

1. Por que sua organização se candidatou para ter assento no conselho? Sua organização discutiu a candidatura com outras entidades, com quais e como?
2. Como você foi escolhido para ser conselheiro pela sua organização? Como constrói seus posicionamentos no Conselho?
3. Como e para quem você dá devolutivas das suas ações no Conselho?
4. Como o Conselho torna as suas ações públicas? Quais instrumentos utilizados?
5. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes governamentais?
6. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

INTERFACE

7. Há pautas do seu conselho que coincidem com outros conselhos? Quais são os Conselhos e como esse tema foi tratado?
8. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
9. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
10. Quais as Secretarias mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
11. Pensando sobre as conferências, como foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

CONFLITO E PACTUAÇÃO

12. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?
13. Como o poder público negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o poder público reage às propostas diferentes da sua?
14. E a sociedade civil, como constrói e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes? Quando há diferenças internas na Sociedade Civil, como elas são trabalhadas?

PARA TERMINAR:

15. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale à pena apostar nesses espaços?
Por quê?

ANEXO B

Roteiro para Entrevistas com Representantes Governamentais (Instituto Pólis, INESC com adaptações da autora)

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) quanto tempo está no ministério,
- e) cargo que exerce no ministério,
- f) quantas vezes você foi conselheiro (em que mandatos),
- g) foi conselheiro de outros conselhos municipais? E de conselhos estaduais e nacionais, quais e quando? (registrar se foi conselheiro da sociedade civil, em algum caso).

REPRESENTAÇÃO

16. Como você foi convidado para representar o poder público no Conselho? Como você tem feito esta representação? Como constrói seus posicionamentos no Conselho? Há uma dinâmica de diálogo entre você e outras pessoas dentro da secretaria?
17. Como e para quem você dá a devolutiva das suas ações no Conselho?
18. Há formas de tornar pública para outras Secretarias as ações do Conselho?
19. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes do poder público?
20. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

INTERFACE

21. Há pautas do seu conselho que coincidem com a de outros conselhos? Quais são os Conselhos e como esse tema foi tratado?
22. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
23. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
24. Quais as Secretarias mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
25. Pensando sobre as conferências, qual foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

CONFLITO E PACTUAÇÃO

26. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?
27. Como o poder público negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o poder público reage às propostas diferentes da sua? Quando há diferenças internas no governo, como elas são trabalhadas?
28. E a sociedade civil, como constrói e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes?

PARA TERMINAR:

29. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços?
Por quê?

ANEXO C**– Questionário para os membros do Conselho
(Ipea)****Observação para facilitar o preenchimento**

Setor – Considere o termo “setor” como aquele estabelecido para fins de composição deste conselho: representantes do poder público e da sociedade civil.

Base de apoio – Considere como “base de apoio” o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

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

(marque apenas uma alternativa)

1) Sexo

1. () Masculino

2. () Feminino

2) Cor/raça

1. () amarela

2. () branca

3. () indígena

4. () parda

5. () preta

3) Escolaridade

1. () Ensino fundamental

2. () Ensino médio

3. () Superior Incompleto

4. () Superior completo)

5. () Especialização

6. () Mestrado incompleto

7. () Mestrado completo

8. () Doutorado incompleto

9. () Doutorado completo

4) Qual sua religião ou culto? _____

5) Faixa etária

1. () até 20 anos
2. () de 21 a 30 anos
3. () de 31 a 40 anos
4. () de 41 a 60 anos
5. () mais de 60 anos

6) Renda familiar mensal (média)

1. () Abaixo de R\$ 500,00
2. () De R\$ 500,00 até 1.500,00
3. () De R\$ 1.501,00 até 2.500,00
4. () De R\$ 2.501,00 até 4.000,00
5. () De R\$ 4.001,00 a 8.000,00
6. () De R\$ 8.001,00 a 12.000,00
7. () Acima de R\$ 12.001,00
8. () Não sabe

7) Município/UF de residência _____

8) Situação no conselho

1. () Titular
2. () Suplente
3. () Não sabe
4. () Outros _____

9) Nome da organização que representa no conselho _____

9.1) Setor de representação a que pertence

1. () Poder público
2. () Sociedade civil

10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado)

1. () Menos de 1 ano

2. () De 1 a 3 anos
3. () De 4 a 6 anos
4. () De 7 a 10 anos
5. () Mais de 10 anos
6. () Não sabe/não se aplica

11) No seu período neste conselho, já representou outros setores?

1. () Não
2. () Sim Quais? (pode-se marcar mais de uma opção)
 1. () Poder público 2. () Sociedade civil

12) Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

1. () Não.
2. () Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho.
3. () Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos

12.1) Quais? (pode-se marcar mais de uma opção)

1. () Conselhos nacionais
2. () Conselhos estaduais
3. () Conselhos municipais/locais

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

13) Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?

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

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

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

15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela a seguir (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Muito Satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sei/não se aplica
1. Poder Público	()	()	()	()	()
2. Sociedade Civil	()	()	()	()	()

16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a), você tem alguma base de apoio?

- () Sim. Qual(is) _____
- () Não
- () Não Sabe/ Não se aplica

17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?

1. () Não tenho base de apoio
2. () Nunca
3. () Raramente
4. () Às vezes
5. () Com frequência
6. () Sempre
7. () Não sabe

18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (marque as três principais)

1. () Não tenho base de apoio
2. () Reuniões presenciais
3. () Conversas pessoais
4. () Telefonema

- 5.() Site institucional
- 6.() WhatsApp, Facebook, Twitter e afins
- 7.() E-mail/lista de discussão
- 8.() Mensagem (torpedo/SMS)
- 9.(...) Carta/ofício
- 10.() Fax
- 11.(...) Não sabe
- 12.() Outra:_____

19) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

I – Definir/sustentar posicionamento no conselho

- 1. () Nunca
- 2. () Raramente
- 3. () Às vezes
- 4. () Frequentemente
- 5. () Sempre)
- 6. () Não sabe/não se aplica

II – Relatar os debates/deliberações do conselho

- 1. () Nunca
- 2. () Raramente
- 3. () Às vezes
- 4. () Frequentemente
- 5. () Sempre)
- 6. () Não sabe/não se aplica

III – Prestar contas sobre a sua atuação no conselho

- 1. () Nunca
- 2. () Raramente
- 3. () Às vezes
- 4. () Frequentemente
- 5. () Sempre)
- 6. () Não sabe/não se aplica

IV – Construir/fortalecer articulações

1. () Nunca
2. () Raramente
3. () Às vezes
4. () Frequentemente
5. () Sempre)
6. () Não sabe/não se aplica

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

20) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?

1. () Nunca
2. () Raramente
3. () Às vezes
4. () Frequentemente
5. () Sempre
6. () Não sabe/não se aplica

21) Avalie a influência da atuação do conselho em relação a:

	Muito Significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Agenda do Congresso	()	()	()	()	()
2. Políticas públicas do órgão vinculado ao conselho	()	()	()	()	()
3. Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	()	()	()	()	()
4. Iniciativas da sociedade civil	()	()	()	()	()
5. Iniciativas do setor produtivo	()	()	()	()	()
6. Percepção da opinião pública sobre o tema	()	()	()	()	()

22) Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?

1. () Não
2. () Sim, parcialmente
3. () Sim, plenamente

23) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?

1. Não
2. Sim, parcialmente
3. Sim, plenamente

24) Em geral, como você avalia o papel dos setores relacionados a seguir na atuação do conselho? (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/ Não se aplica
1. Poder público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Sociedade civil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento)

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
1. Secretaria Executiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Regimento interno e resoluções	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Presidência	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Plenária	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Comissões temáticas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (marque no máximo três alternativas)

- Pouco tempo de discussão nas reuniões
- Reuniões muito esparsas
- Excesso de reuniões
- Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
- Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
- Questões políticas alheias à agenda do conselho
- Excesso de burocracia
- Divergência nas opiniões dos conselheiros
- Baixa prioridade política por parte do governo
- Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
- O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
- Outras _____

27) Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?

28) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?

29) Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.

Muito Obrigada!