

DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES

CAPACIDADE DELIBERATIVA E ARTICULAÇÃO POLÍTICA DOS
CONSELHOS GESTORES: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO ESTADUAL
DAS CIDADES DA BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Maria Victória Espiñeira – Orientadora – UFBA

Prof. Dr. Clóvis Zimmermann - UFBA

Profa. Dra. Cleide Mágali Santos - UNEB

SALVADOR, 2015

M543 Menezes, Diego Matheus Oliveira de
Capacidade deliberativa e articulação política dos conselhos gestores: um estudo sobre o Conselho Estadual das cidades da Bahia. / Diego Matheus Oliveira de Menezes. – 2015.
104 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Victória Espiñeira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2015.

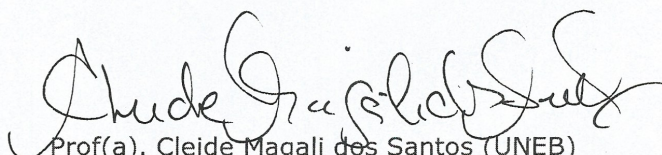
1. Administração local – Bahia – Participação do cidadão. 2. Política pública. 3. Movimentos sociais - Bahia. 4. Participação política - Bahia. 5. Governo do Estado da Bahia. I. Espiñeira, Maria Victória. II. Universidade Federal da Bahia. IV. Título.

CDD: 352.1

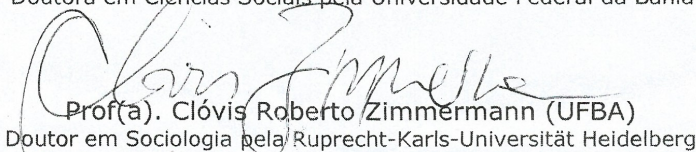
DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES

**CAPACIDADE DELIBERATIVA E ARTICULAÇÃO POLÍTICA
DOS CONSELHOS GESTORES: UM ESTUDO SOBRE O
CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA**

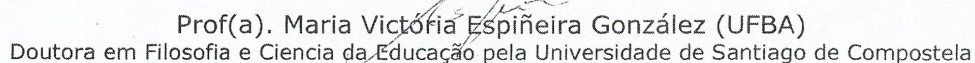
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais e, aprovada em vinte e sete de agosto de dois mil e quinze, pela Comissão formada pelos professores:



Prof(a). Cleide Magali dos Santos (UNEB)
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia



Prof(a). Clóvis Roberto Zimmermann (UFBA)
Doutor em Sociologia pela Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Prof(a). Maria Victória Espiñeira González (UFBA)
Doutora em Filosofia e Ciencia da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela

AGRADECIMENTOS

À lacy e ao Antonio, meus pais, que sempre me apoiaram com seus gestos de carinho e compreensão;

Ao Vitor, meu irmão e colega, sua paciência e bons conselhos são de inestimável ajuda;

Aos inúmeros amigos e amigas que diretamente ou indiretamente contribuíram com minha jornada;

À Victória, minha orientadora, pela inestimável ajuda e contribuição que possibilitaram a realização desse trabalho;

Ao Clóvis e à Magáli, membros da banca, pelos conselhos e disponibilidade de contribuir com esta dissertação;

À Rita, à Marli, ao Idelmário, ao Naelcio, à Liana, à Micau, à Eleonora, à Maria, ao Marco, que contribuíram com seus relatos sem os quais seria impossível realizar esta pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de mestrado.

Resumo:

Os conselhos gestores são definidos como instrumentos participativos compostos de forma plural e paritária pela sociedade civil e pelo Estado, com a função de formular e fiscalizar a execução de políticas públicas setoriais. Esse mecanismo tem sido um dos principais instrumentos implementados pelo governo federal e governos estaduais e municipais para atender as demandas por maior participação dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo nas políticas públicas.

Neste trabalho buscamos analisar o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba), a partir de duas variáveis: capacidade deliberativa e articulação política. Por fim investigamos a atuação institucional do movimento de luta pela moradia na Bahia no Conselho Estadual das Cidades da Bahia, verificando as principais estratégias, demandas e conquistas, bem como as possíveis reconfigurações nas relações entre movimentos sociais e atores estatais resultantes das interações a partir dessa via institucional. Para isso foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, diário de campo e analisadas as atas das reuniões da Câmara Técnica de Habitação, reuniões da assembleia do ConCidades/Ba e documentos oficiais.

Palavras-chave: conselhos gestores, participação, movimento de moradia, movimentos sociais, Governo do Estado da Bahia.

Abstract:

The management councils are defined like participatives tools compounds in plural and paritary way by the civil society and State, with the function of formulate and fiscalize the execution of the setorial public policies. This mechanism has been one of the main tools implemented by the Federal Government and the state and municipal governments to attend the demands for plus participation of the social movements and the civil society as a whole in the public policies.

In this work we aim to analyse the State City Council, from two variables: deliberative capacity and political articulation. Finally, we investigated the institutional acting of the housing movements in Bahia at the State City Council, verifying the main strategies, demands and achievements, as well as the possible reconfigurations of the relations between social movements and state actors resulting of this institutional way. For this, we conducted semi-structured interviews and a field diary, and we analysed the data of the Housing Technical Chamber, the reunions of the assembly of ConCidades/BA and official documents.

Key words: management Concils, participation, housing movement, social movements, State Government of Bahia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-----	47
Tabela 2-----	48
Tabela 3-----	49
Tabela 4-----	81

LISTA DE SIGLAS

AGERBA – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia

AGERSA -Agência Reguladora de Saneamento

BAMIN – Bahia Mineração

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CAR – Companhia de Ação Regional

ConCidades/Ba – Conselho Estadual das Cidades da Bahia

CORESAB – Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento

GT – Grupo de Trabalho

IPs – Instituições Participativas

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MSTB – Movimento dos Sem Teto da Bahia

MSTS – Movimento dos Sem Teto de Salvador

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PERS – Política Estadual de Resíduos Sólidos

PFL – Partido da Frente Liberal

PHIS – Programa Estadual de Habitação de Interesse Social

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PT – Partido dos Trabalhadores

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

SECOMP – Secretária de Combates às Desigualdades Sociais

SEDES – Secretária de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza

SEDUR – Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano

SEINFRA – Secretária de Infraestrutura

SEINP – Secretária Extraordinária da Indústria Naval

SICM – Secretária da Indústria, Comércio e Mineração

SINDAE – Sindicato de águas e esgotos

SEPLAN – Secretária do Planejamento

SVO – Sistema Viário Oeste

UMP/BA – União por Moradia Popular da Bahia

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

UNEGRO – União do Movimento Negro

URBIS – Habitação e Urbanização do Estado da Bahia

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	40
Gráfico 2	41
Gráfico 3	41
Gráfico 4	42
Gráfico 5	43
Gráfico 6	43
Gráfico 7	44
Gráfico 8	44

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 -----91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1-OS ESTUDOS SOBRE CONSELHOS GESTORES E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	17
1.1 - Teorias da democracia e estudos sobre instituições participativas	17
1.2 – Os conselhos gestores de políticas pública	27
1.2.1 - Antecedente históricos	27
1.2.2 –Estudos sobre os conselhos gestores e as variáveis para análise	30
2 – O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA	37
2.1 – Antecedentes, composição e capacitação	37
2.2- Presença e participação dos conselheiros	40
2.3 - Desenho institucional, vontade política e tradição associativa do ConCidades/Ba	46
3. - CAPACIDADE DELIBERATIVA E ARTICULAÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA	54
3.1 - Descrição das principais intervenções relativas a políticas públicas, programas e projetos	55
3.2 Descrição das principais pautas relacionadas a composição, regimento e dinâmica interna	66
3.3 - A capacidade deliberativa do ConCidades/Ba	72
3.4 – O conselho gestor como espaço de articulação política	81
4 – A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO DE MORADIA NO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA	88
4.1 – Contexto Institucional	88
4.2 – A Câmara Técnica de Habitação	90
4.3 – A atuação do movimento de moradia no ConCidades/Ba	92
Considerações Finais	101
REFEENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

INTRODUÇÃO

Esta dissertação representa o desdobramento de inquietações de uma pesquisa monográfica, apresentada em 2012 que consistia em um estudo de caso relacionado com o tema conselhos gestores e políticas públicas. Na pesquisa em questão, analisei o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba), sua composição, sua dinâmica interna, a efetividade deliberativa do conselho e o processo de elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos. Os resultados e limites dessa pesquisa me levaram a prosseguir e aprofundar meus estudos sobre o conselho em questão.

Nesta dissertação procuramos fazer uma investigação sobre o Conselho Estadual das Cidades da Bahia, a partir da análise de sua capacidade deliberativa e articulação política.

Analisar a capacidade deliberativa de um conselho significa verificar se a participação tem como resultado maior impacto da sociedade civil no processo decisório. Ou seja, se os conselheiros conseguem intervir e efetivamente participar no processo de elaboração de políticas públicas, programas, etc. Este tem sido o principal eixo de análise sobre o funcionamento de conselhos gestores. Nesse sentido, um bom funcionamento de um conselho estaria relacionado com sua capacidade de gerar decisões vinculantes.

Contudo, a partir das observações de campo, constatamos que a análise da capacidade deliberativa não dava conta do caso do Conselho Estadual das Cidades da Bahia. Além dela portanto, nos propusemos a observar outras possíveis variáveis presentes no conselho. A partir dessa experiência de campo, constatamos que além da análise da capacidade deliberativa, mais um eixo de análise torna-se necessário. Este denominamos de articulação política, o qual se refere ao papel do conselho de aproximar atores e criar novos espaços de participação e mobilização, possibilitando que movimentos sociais utilizem dos conselhos gestores como amplo espaço de pressão institucional.

Dessa forma, pretendemos propor uma análise sobre conselhos gestores que leve em consideração os dois eixos apresentados. Com esse objetivo em mente, acreditamos que não basta analisar a capacidade deliberativa e

articulação política do ConCidades/Ba, mas também torna-se necessário propor uma abordagem teórico-metodológica que consiga articular esses dois eixos. Por isso, além de uma análise mais ampla sobre todo ConCidades/Ba, no último capítulo concentraremos esforços no estudo sobre a atuação do Movimento de Moradia no Conselho Estadual das Cidades da Bahia. Defendemos, portanto, que a análise da trajetória da atuação desse movimento no ConCidades/Ba traz elementos essenciais para compreender a deliberação e a articulação política nesse conselho.

Tendo dito isso, acreditamos que essa dissertação pode contribuir com pesquisas sobre participação e conselhos gestores, levando em consideração que os estudos nesse campo têm apontado para os conselhos como uma das experiências de participação mais enraizadas em nossa democracia (GOHN, 2000; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2007; LAVALLE, 2011), os tornando essenciais para compreender as experiências brasileiras de participação.

O conselho estudado é o Conselho Estadual das Cidades da Bahia. Ele tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo em relação às políticas estaduais de desenvolvimento urbano e é composto por 61 conselheiros, sendo destes 40 da sociedade civil organizada. Dos conselheiros da sociedade civil organizada 12 vagas são reservadas para representantes dos movimentos sociais e 5 vagas para os representantes dos movimentos sindicais. Os conselheiros se reúnem mensalmente durante dois anos de mandato, havendo reuniões das câmaras técnicas e a reunião da Plena. São nas câmaras técnicas que as pautas são inicialmente discutidas, para posteriormente serem deliberadas na reunião da plena.

Dentro do Conselho Estadual das Cidades da Bahia o espaço específico para debate de pautas relacionadas a moradia é a câmara técnica de habitação e interesse social. O Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União por Moradia Popular da Bahia (UMP-BA), o Movimento de Sem Teto de Salvador (MSTS) e a Frente de Luta, por exemplo, são as organizações do movimento de moradia que ocupam cadeiras no conselho.

Recentemente, o debate teórico-metodológico acerca da participação têm ganhado novos contornos e as análises que avaliam a capacidade participativa dos processos deliberativos dentro das instituições participativas vêm

aparecendo com novas abordagens sobre os efeitos dessa participação (AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; LUCHMANN, 2013; TATAGIBA, 2011, WAMPLER 2011, etc). Esse recente campo de grande potencial, além de buscar analisar os efeitos da atuação nos espaços participativos das formas de organização dos movimentos sociais, vem procurando compreender os efeitos das Instituições Participativas nas políticas públicas.

A investigação pretendida neste trabalho se caracterizará por uma abordagem qualitativa. Um dos instrumentos metodológicos utilizados foi a análise documental de atas, relatórios e documentos dos dados oficiais da Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano. Para tanto, foram analisadas as atas dos Conselho Estadual das Cidades da Bahia de 2009 até 2014. Além destas, foram analisadas atas de 2009 até 2014 das reuniões das câmaras técnicas. Segundo Maurice Duverger a grande variedade de publicações administrativas possibilita uma grande diversidade de estudos (DUVERGER, 1981). A análise de publicações administrativas como atas, relatórios, documentos e dados oficiais serão centrais para verificar a atuação das organizações ao longo do tempo.

Além da análise dos documentos oficiais foi também utilizada a observação direta. Esse instrumento metodológico é uma técnica direta e não dirigida, onde o pesquisador observa presencialmente e de maneira prolongada um determinado objeto (JACCOUD e MAYER, 2008). Para isso frequentamos as reuniões do conselho e grupos de trabalho relacionados a ele, com o auxílio de um diário de campo. Com isso foi possível perceber elementos que passariam despercebidos somente com a análise documental.

Por fim utilizamos o método de entrevistas semi-estruturadas para colher relatos de atores chaves dos movimentos sociais e do Estado. A partir dos relatos desse atores foi possível construir uma narrativa da trajetória da interação entre o movimento de moradia e o Estado que ocorreu a partir do Conselho Estadual das Cidades da Bahia.

No primeiro capítulo apresentamos uma síntese dos estudos sobre os conselhos e participação. A intenção é fazer um apanhado da trajetória desse campo de pesquisa.

No segundo capítulo discutimos as principais características do ConCidades/Ba a partir da análise das variáveis desenho institucional, vontade política e tradição associativa.

No capítulo 3 observamos a capacidade deliberativa do conselho, bem como os limites dessa abordagem. A partir disso discutiremos o conceito do conselho como espaço de articulação política.

Por fim, no capítulo 4 apresentamos nossa proposta de abordagem analítica a qual busca levar em conta a capacidade deliberativa, a articulação política e a relação entre movimentos sociais e Estado ao longo do processo de consolidação de um conselho. A partir disso analisamos a atuação do Movimento de Moradia no ConCidades/Ba.

1 - OS ESTUDOS SOBRE CONSELHOS GESTORES E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Nos últimos anos se consolidou no Brasil um amplo campo de estudos sobre instituições participativas. Campo este novo, inclusive no âmbito teórico-metodológico, construído a partir da observação e reflexão sobre experiências empíricas de formas de participação política sem precedência fora do Brasil e na própria América Latina. A partir principalmente de estudos de caso, análises comparativas e levantamento histórico os novos mecanismos e instrumentos que têm como prerrogativa possibilitar uma maior participação da sociedade civil nos espaços estatais, como conselhos gestores, orçamentos participativos, planos plurianuais participativos, etc, têm sido rigorosamente analisados.

Como consequência, as categorias e teorias construídas para analisar essas novas experiências, extrapolaram as teorias políticas mais tradicionais. Apesar disso, esse campo, dentro de sua diversidade, sempre manteve diálogo com algumas teorias clássicas ou modernas da democracia. Por isso este capítulo fará um breve percurso sobre a ideia da participação da sociedade civil no Estado, indo das principais ideias que influenciaram o campo no qual estamos nos referindo, até os estudos sobre instituições participativas.

1. 1 – Teorias da democracia e estudos os sobre instituições participativas

O debate acerca da participação da sociedade civil nas decisões coletivas e na deliberação pública remonta desde as teorias democráticas clássicas relacionadas com o republicanismo. Um de seus principais expoentes, Rousseau (1999), relacionando o princípio do autogoverno com o da soberania, defendia que a partir da participação efetiva nas decisões políticas o povo garantiria o bem comum.

Em sua teoria, a soberania é o exercício da vontade geral, apresentando portanto, uma ideia de autogoverno como fim em si mesmo (HELD, 1993). A participação em Rousseau está diretamente relacionada com o exercício do

poder soberano. Com isso, segundo Avritzer, estaria presente nas discussões de Rousseau e do republicanismo a concepção da existência de uma “contradição insolúvel entre soberania e institucionalidade democrática” (AVRITZER, 1998, p. 20). Para este autor ao não se pensar como se daria a participação em sociedades complexas e que adotassem o sistema representativo, as teorias clássicas da democracia relacionadas com o republicanismo ficaram vulneráveis à crítica de que este modelo só seria possível nas cidades antigas. Essa concepção da incapacidade da ampliação da participação em sociedades complexas e burocratizadas tornou-se, principalmente a partir de Max Weber, tese hegemônica na teoria democracia a partir do século XX. (AVRITZER, 1998)

As críticas das teorias realistas da democracia, principalmente as do “elitismo democrático” praticamente sepultaram durante muitos anos as teorias democráticas relacionadas com a participação. As teorias realistas, ao compreenderem a democracia a partir dos procedimentos eleitorais que possibilitassem a racionalização do processo político, entendiam a ampla participação no processo decisório como impossível.

Segundo Luchmann (2002) somente a partir do final da década de 60, com os teóricos da democracia participativa e o resgate de uma perspectiva normativa de democracia, o debate acerca da relação entre participação, cidadania e soberania foi retomado.

Pateman introduz no debate acerca da democracia o caráter educativo da participação (PATEMAN 1994). Segundo a autora, a participação a partir de um processo de conscientização, tanto individual quanto coletivo, proporciona o desenvolvimento da cidadania, contribuindo portanto, com a diminuição das desigualdades sociais.

A teoria da democracia participativa, entretanto, apesar de defender a ampliação dos espaços de participação não aprofunda as análises acerca de como o processo decisório ampliado com a participação deveria ocorrer.

Habermas, ao introduzir o debate acerca da esfera pública (HABERMAS, 1995) contribui de maneira significativa na discussão relacionada com a ampliação do processo decisório. Luchmann aponta que Habermas se contrapõe as teorias republicanas e participativas por deslocar o foco em relação à participação, da cidadania virtuosa para os espaços públicos e

procedimentos comunicativos (LUCHMANN, 2002). Em Habermas o poder de decisão fica nas mãos do Estado. Entretanto, o Estado age articulado pelas demandas reivindicadas pela sociedade a partir do debate racional que ocorre na esfera pública com a participação dos cidadãos a partir dos procedimentos democráticos (HABERMAS, 2007). Dessa forma, Habermas a partir da esfera pública e dos procedimentos comunicativos contribui para um debate que relaciona a participação a procedimentos deliberativos, consolidando portanto, a teoria da democracia deliberativa.

Essa teoria constitui um corpo amplo e diverso de estudos acerca do processo de deliberação pública. Ângela Marques (2009) aponta que diversos autores como Bohman (1996), Banhabib (2009), Joshua Cohen (2009), e Maeve Cooke (2009), apesar das diferentes abordagens tiveram como o mesmo ponto de partida a concepção procedimental de democracia deliberativa. Seu cerne está na ideia de que a legitimidade das decisões políticas deriva da deliberação pública entre cidadãos iguais, com a garantia da publicidade das informações, prestação de contas, do respeito mútuo e ausência de coerção (BANHABIB, 2009; COHEN, 2009, COOKE 2009).

Alguns autores, dentro da própria teoria democrática, têm ampliado os limites e reformulado algumas concepções dessa teoria. Bohman, por exemplo, tem debatido sobre os diversos níveis nos quais a publicidade opera. Para o autor a deliberação ocorre na medida em que os participantes percebem que sua atuação resulta em contribuição e em influência nos desfechos das discussões. (BOHMAN, 2000).

Joshua Cohen (2009) tem indicado que partindo do princípio que a legitimidade de uma associação democrática está relacionado com os procedimentos deliberativos, seus membros prefeririam instituições que as conexões entre deliberação e resultados sejam mais claras.

A partir de análises diferenciadas tanto Cohen quanto Bohamn apontam para a institucionalização da democracia deliberativa. Dessa forma, os dois autores abordam o caráter institucional da deliberação pública, ou seja, seu formato. Essa é uma importante contribuição, pois, possibilita a análise acerca dos modelos institucionais que possibilitariam a prática da democracia deliberativa. Ou seja, a análise da deliberação pública, superaria o âmbito

teórico e ideal e começaria a aprofundar as análises acerca das experiências e diversos desenhos de participação no processo decisório.

Avritzer pontua, que apesar da participação e deliberação não serem sinônimos, os arranjos institucionais que possibilitam a deliberação pública estão relacionados com a ampliação da participação. O autor discorre que o “local da democracia deliberativa devem ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos”. (AVRITZER, 2000). Na experiência brasileira o local da democracia deliberativa são os conselhos gestores e o orçamento participativo.

Os estudos sobre participação institucional no Brasil partiram, em um momento inicial, do diálogo com grandes teorias da democracia para tentar compreender experiências empíricas que de certa forma se aproximavam de teorias normativas como a da democracia participativa e a da democracia deliberativa.

Outro corpo teórico importante nesse momento de consolidação das análises sobre mecanismos institucionais de participação foram as análises sobre sociedade civil no Brasil.

Marco Aurélio Nogueira (2003) aponta que existem diversos conceitos de sociedade civil que se estruturam a partir de programas políticos muitas vezes antagônicos entre si. Segundo o autor “ao se disseminar largamente e colar-se ao senso comum (...) o conceito perdeu precisão” (NOGUEIRA, 2003, pg.186).

Um deles, é denominado pelo autor como “sociedade civil gerencial”. Neste conceito, segundo Nogueira, “trata-se de um espaço cujos personagens típicos são atores que se organizam de modo restrito, egoístico, ou de modo desinstitucionalizado” (NOGUEIRA, 2003, p.192). Estaria contida aí a concepção de Estado mínimo.

A segunda concepção de sociedade civil, segundo o autor, é da “sociedade civil social”. Nela, a sociedade civil surge como uma esfera separada do Estado, excluindo da sociedade civil os interesses e as classes. Nogueira inclui nessa concepção o conceito de sociedade civil utilizado por Habermas¹, Cohen, Arato, entre outros.

1 - Posteriormente Habermas modifica sua análise sobre a relação entre sociedade civil e estado, possibilitando novas leituras diferentes da apresentada por Nogueira

Habermas conceitua, em parte da sua obra, a sociedade civil como um setor importante para a construção da esfera pública por estar “ancorado no mundo da vida”, estando mais próximo das demandas diárias dos cidadãos e mais afastado da lógica instrumental (LUCHMANN, 2002). Segundo Luchmann essa noção será explorada por Cohen e Arato:

“Cohen e Arato (1992) elaboram um conceito de sociedade civil como indicador de um campo, que embora articulado e ameaçado pelas lógicas do Estado e do mercado, constitui-se como o espaço de expansão ou aprofundamento da democracia nos regimes liberais. Os autores partem do modelo de diferenciação entre sistema e mundo de vida desenvolvido por Habermas, sistematizando um conjunto de pressupostos que permitem elevar a sociedade civil ao status de “esfera das virtudes democráticas”. (LUCHMANN, 2002, pg. 26-27).

Nogueira (2003) tece críticas exatamente a essa lógica de separação entre Estado e sociedade civil independente. Na sociedade civil estariam apenas os atores virtuosos, enquanto no âmbito do Estado estariam os interesses. Assim, apesar de não negar a possibilidade de pressões e atuação política dos movimentos sociais, o conceito de sociedade civil, separando a sociedade civil do interesse e da política, nega a possibilidade de disputa e de construção de um novo Estado, impossibilitando assim a disputa de hegemonia. Nas palavras do autor:

“Tanto a sociedade civil social como a liberista sustentam-se sobre uma valorização da sociedade civil em si, isto é, como esfera própria, autônoma diante do Estado e a ele tendencialmente oposta, uma instância homogênea e integrada por intenções comuns, que se comportam “espontaneamente”. Com isso, dá-se passagem a uma ideia de sociedade civil vazia de tensões, disputas ou contradições, uma sociedade civil que “luta” mas que não está atravessada por

lutas e que, por isso, não se estrutura como um campo de ações dedicadas a organizar hegemonias” (NOGUEIRA, 2003, pg. 195).

O terceiro conceito de sociedade civil apontado é o que Nogueira chama de sociedade civil político-estatal. Este tem como grande referencial Gramsci e é o conceito de sociedade civil defendido por Nogueira, podendo ser concebido tanto para se entender a sociedade contemporânea quanto um projeto político de transformação da realidade.

Neste conceito, segundo Nogueira, “a luta social e a luta institucional articulam-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia” (NOGUEIRA, 2003). A sociedade civil teria uma função estatal por se colocar como “hegemonia política e cultura de um grupo social sobre toda sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2000, p. 225). Nessa perspectiva seria na sociedade civil onde os “projetos globais de sociedade” seriam construídos e onde ocorre a disputa pela hegemonia.

Por fim, Nogueira tece, talvez, o mais interessante comentário do seu artigo. Ele pontua que todas as três concepções de sociedade civil cabem na realidade contemporânea. “Na verdade, elas espelham essa realidade e tentam ao mesmo tempo direcioná-la: trazem consigo projetos políticos e sociais correspondentes. Em boa medida, oscilamos entre elas, sentindo seus efeitos e reflexos” (NOGUEIRA, 2003, pg 196). O autor esboça aí, portanto, o conceito de sociedade civil não como algo dado, mas como um conceito em disputa, relacionado com um projeto político de sociedade.

Dagnino, Olvera e Pafichi traçam em sua teoria sobre a heterogeneidade da sociedade civil mais claramente o conceito esboçado, mas não desenvolvido, por Nogueira. Segundo os autores, dentro da sociedade civil existe uma pluralidade de atores sociais organizados a partir de construções identitárias e projetos políticos e relações com o Estado, muito diferentes e muitas vezes antagônicos. Segundo eles “ heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Lática” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 27). Essa perspectiva se coloca em oposição ao conceito

de que a sociedade civil é unitária e virtuosa, em contraposto ao Estado corrompido. A sociedade civil seria uma arena de disputa de atores sociais com perspectivas e projetos políticos diversos. Da mesma forma, também o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade.

Os autores utilizam o termo projeto político para designar “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI 2006, p. 38). Os projetos políticos são projetos coletivos que contém visões do que deve ser a vida em sociedade, vinculados com a ação política e orientando as diversas formas que assume (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). No conceito do projeto político a intencionalidade é essencial. Ou seja, é uma escolha do agente político, não determinista, que impossibilita o mesmo a outras escolhas. Existe aí uma unidade entre ação e representação, onde o projeto não é só a estratégia política específica, mas também toda a cultura política que ele expressa. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006)

Algumas análises de diálogo com os conceitos sobre movimentos sociais também foram importantes. Segundo Scherer – Warrem os movimento sociais são “uma ação grupal para a transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção)” (SCHERER-WARREM, 1989, p.20).

Também é possível afirmar que os movimentos sociais são “(...) uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação”. (MELUCCI, 1989, p.57)

Nas contribuições recente sobre a relação Movimentos Sociais e Estado, destaca-se a utilização do conceito de Tilly de repertórios para analisar as diversas possibilidades de atuação dos movimentos na conjuntura brasileira (TATAGIBA, ABERS e SERAFIN, 2011; TATAGIBA, PATERNIANI e TRINDADE, 2009).

Tilly define repertório como “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (1992 apud TARROW, 2009: 51). Tatagiba, pontua que para Tilly, os “repertórios são criações culturais aprendidas que emergem da contínua luta e da resposta do Estado a essas lutas” (TATAGIBA, 2011). Segundo Tarrow (2009), por serem “modulares”, estes repertórios podiam ser utilizados em uma grande variedade de situações.

Ao analisar a especificidade da interação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil, Tatagiba deslocou a ideia de Tilly de repertórios de ação coletiva para repertórios de interação. Com isso a autora analisa a diversidade de práticas utilizadas para a reivindicação no Brasil. Tatagiba apresenta 5 tipos recorrentes de rotinas para a interação: participação institucional, lobbies no parlamento, protesto e política da proximidade e ocupação de cargos.

Conceitos como o de projeto político, heterogeneidade da sociedade civil e Estado, repertórios de interação contribuíram para consolidação da concepção de que na América Latina, sobretudo no Brasil, o processo de relação entre os movimentos sociais e Estado ocorre de forma diferente do que nos Estados Unidos e Europa. Essa ideia teve significativa ressonância no campo da participação, tendo em vista, que os diversos estudos empíricos começaram a apontar a distância entre as teorias normativas estadunidenses e europeias e as experiências empíricas encontradas no Brasil e América Latina.

Esse momento de superação de uma visão mais normativa Lavallo (2011) denomina de pós-participativo. Segundo o autor, depois de uma década de experiências inovadoras de arranjos que possibilitam maior participação da sociedade civil no Estado, o caminho para análise desses espaços vem a partir dos estudos de campo. Ou seja, a participação já é uma realidade e nesse sentido o caminho para as categorias e teorias deve vim, primeiramente, dos estudos empíricos e a partir das reflexões sobre seus resultados os instrumentos teórico-metodológicos são aprimorados e teorias mais gerais podem ser construídas.

Com isso, podemos afirmar que se no primeiro momento é predominantes análises que partem de teorias normativas para analisar a realidade, nesse segundo momento dos estudos sobre participação, consolida-se construções

teóricas construídas a partir da comparação e reflexão sobre estudos empíricos.

Nos estudos recentes uma grande diversidade de autores sobre o tema (Avritzer 2013, Luchmann 2013, Lavalle 2013, Tatagiba 2013, etc) tem optado em chamar os instrumentos institucionais de participação, como conselhos e orçamentos participativos, de Instituições Participativas (IPs). Ao longo de uma década de análise inúmeros termos foram utilizados como espaços participativos, instrumentos participativos, arranjos participativos, etc. Entretanto, o termo IP tem como diferencial reafirmar a consolidação dessas experiências.

De uma maneira geral, diversos estudos abordam o tema da efetividade da participação no Brasil e na América Latina, bem como os impactos das diversas instituições participativas na democracia brasileira, considerando tanto sua capacidade de incluir novos atores no processo decisório (CUNHA, 2012; TATAGIBA e ALMEIDA, 2010;), de ampliar o acesso a recursos e serviços públicos (SILVA, 2010), de garantir efetividade deliberativa (AVRITZER, 2009), de proporcionar aprendizado (FEDOZZI, 2009; RIBEIRO e BORBA, 2011; LUCHMANN, 2012); quanto seus impactos na organização e repertórios dos atores políticos (TATAGIBA 2012).

Em grande medida, os estudos relacionados com os “espaços participativos” abordam a questão da efetividade deliberativa, principalmente focando nos processos deliberativos internos que ocorrem nessas instituições, ou nos efeitos destas nas políticas públicas, ou nos impactos das IPs para a articulação e atuação de organizações da sociedade civil.

Segundo Luchmann, tanto os estudos sobre possíveis efeitos das instituições participativas nas políticas públicas e nos serviços públicos, quanto os estudos sobre os impactos dessas instituições na organização dos movimentos sociais têm como enfoque procurar compreender como os “processos de institucionalização de espaços e de mecanismos de discussão coletiva e pública operacionalizam (ou não) princípios democráticos” (LUCHMANN, 2013).

Em relação a diferenciação e tipificação das diferentes Instituições Participativas é notável a contribuição do autor Isunza Vera (2011). A partir dos estudos de IPs no Brasil e no México, o autor buscou tipificar as diferentes experiências de participação a partir das interfaces entre sociedade e estado. Partindo da premissa de estudar as interfaces socioestatais dos mecanismos de controle social o autor analisou a arquitetura institucional de inúmeras experiências. Nessa perspectiva demonstrou que, em sua diversidade, as interfaces socioestatais se relacionariam com três tipos de dispositivos de prestação de contas (accountability): societal, societal pro horizontal e transversal.

Os dispositivos de prestação de contas societais seriam aqueles onde a partir de sua mobilização, atores da sociedade, pressionam os atores estatais. Nos dispositivos societais pro horizontais os atores da sociedade poderiam ativar os mecanismos de controle horizontal. Já nos transversais os cidadãos estão “integrados en instituciones que controlan las políticas públicas desde dentro del aparato estatal” (VERA, 2011, pg 65). Experiências como a dos conselhos gestores, por exemplo, fariam parte dos dispositivos transversais.

Para Isunza Vera (2006) também é possível tipificar as diferentes interfaces socioestatais a partir da lógica de intercambio entre a sociedade civil e o Estado. O autor cria 6 tipologias e as agrupa em dois grupos diferentes: informação e poder. No primeiro grupo estão as interfaces socioestatais onde o bem básico de intercambio entre sociedade e estado é a informação. Seriam elas: interface de contribuição, de transparência e comunicativa.

Na interface de contribuição a sociedade civil informa o estado de suas demandas. Como exemplo o autor cita os sistemas de reclamações, pesquisas e consultas não vinculantes. Já a interface de transparência acontece no sentido inverso. Nela é o Estado que informa a sociedade civil. Este é o caso de sistemas de transparência e informes de governo.

Na interface comunicativa tanto a sociedade como o estado se comunicam. Ou seja, há diálogo e troca de informações entre ambas as partes, como ocorre, por exemplo, nos conselhos consultivos.

No segundo grupo, composto por interfaces mandatárias, interfaces de transferência e interfaces de cogestão o bem básico do intercâmbio é o poder. Ou seja, são experiências onde ou o Estado “manda” e a sociedade executa alguma ação, ou a sociedade manda e o Estado executa, ou tanto o Estado quanto a sociedade atuam a partir do co-gerenciamento.

Tendo como principais exemplos os plebiscitos e as eleições, as interfaces mandatárias são quando a sociedade “manda” o Estado executar determinada ação. Nas interfaces de transferência o Estado transfere alguma prerrogativa para a sociedade civil, como no caso da terceirização de serviços públicos e na transferência de políticas públicas. Na última tipologia, interfaces de co-gestão, há co-gerência entre a sociedade civil e o Estado. Conselhos gestores deliberativos e orçamentos participativos seriam alguns dos possíveis exemplos.

As tipologias construídas por Vera são de grande importância por possibilitar classificar e comparar os diferentes mecanismos que proporcionam a interação entre sociedade civil e o Estado, apontando o lugar ocupado pelas IPs.

1.2 – Os conselhos gestores de políticas públicas

As análises sobre conselhos gestores compõem um corpo amplo de estudos que está em constante diálogo com as investigações sobre instituições participativas no Brasil. Por isso, nesse tópico, iremos buscamos tratar mais especificamente dos conselhos, mas sem abrir mão do diálogo com os estudos mais abrangentes sobre as IPs. Para isso apresentaremos um breve apanhado de seus antecedentes históricos, os principais estudos sobre o tema e os diferentes instrumentos para sua análise.

1.2.1 - Antecedente históricos

É possível notar, em inúmeros momentos da história, a utilização de conselhos dentro da esfera estatal ou da sociedade civil. Estes, utilizados de

diversas maneiras e com finalidades distintas, estão presentes em um grande número de experiências democráticas. Uma importante distinção entre suas formas mais comuns podem ser os conselhos formados por movimentos sociais para organizar e fortalecer sua pressão sobre o Estado e sua intervenção na sociedade; e os conselhos formados como instrumentos participativos de fiscalização e/ou deliberação interinstitucionais. No campo teórico foram defendidos tanto por setores liberais quanto pela esquerda, como é possível perceber esse trecho de Maria da Glória Gohn:

“ O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.” (GOHN, 2000, pg 181 – 182).

Entretanto, para além do campo teórico, o conselho participativo formado como gestor da coisa pública, teve origem em experiências democráticas oriundas da esquerda revolucionária (Comuna de Paris, conselhos dos soviets, conselhos de operários de Turim, etc) sendo sua prática mais radical e abrangente. (GOHN, 2000)

É importante também ressaltar a experiência dos Conselhos de Operários, que foi uma importante forma de organização do movimento operário que surgiu, segundo Bobbio, como “(...) resposta a uma situação de insuficiência e/ou crise de legitimidade dos organismos de representação sindical” (BOBBIO, 1998, pg. 236). Os conselhos de operários, ainda segundo Bobbio, são “ (...) um fenômeno histórico definido, que coincide substancialmente com o ciclo de lutas operárias iniciado em 1915-16 nos principais centros industriais da Europa e transformado em aberto conflito político durante a crise revolucionária do primeiro pós-guerra” (BOBBIO, 1998 pg 236).

No que tange ao Brasil, já na época colonial, existiram As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil Colônia, que se organizavam a partir de conselhos, sendo este um método de gestão utilizado com frequência por Portugal para administrar suas colônias. Entretanto, foi somente, nas últimas décadas que o conselho participativo como espaço de gestão democrática e descentralizada, começou a ser introduzido no país. (GOHN, 2000)

Já na década de 70, com a resistência à ditadura militar, inúmeros novos atores começam a surgir na sociedade civil, se organizando de forma diferente aos movimentos operários tradicionais. Estes atores oriundos dos movimentos de bairro, das Comunidades Eclesiais de Base e dos diversos movimentos setoriais se organizavam em estruturas menos hierarquizadas. Essas características, junto às transformações nos movimentos sindicais, impulsionaram a luta por uma democracia mais direta, que pleiteava poder para o povo intervir nas ações do Estado. Em consequência da ação desses movimentos sociais, no final da década de 70, inúmeros conselhos populares começam a serem criados. Suas funções podiam ser tanto voltadas para organizar os inúmeros movimentos para a luta política, quanto mecanismos criados pela administração local para incorporar os movimentos populares. (GOHN, 2000).

Com o fim da ditadura militar, grande esperança foi depositada na capacidade desses novos movimentos sociais. Sua luta pela participação junto à necessidade da democracia se firmar, ampliando os espaços de participação, culminou na criação a partir da Constituição de 88 de inúmeras inovações dentro da prática democrática. As duas mais notáveis seriam os conselhos gestores e os orçamentos participativos. A partir dessa época um grande número de conselhos gestores foi criado, como assinala Maria da Glória Gohn:

“Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em

diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal)” (GOHN, 2000, pg. 177).

Os conselhos gestores são órgãos colegiados participativos, compostos por representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil. Por isso se diferem dos conselhos populares que são compostos somente pelos movimentos populares.

1.2.2 - Estudos sobre os conselhos gestores e as variáveis para análise

Inúmeros estudos sobre conselhos gestores buscaram analisar seu funcionamento, suas potencialidades e suas limitações. Se logo quando implementados havia uma ampla esperança de que essa IP transformaria profundamente a dinâmica do processo decisório os primeiros estudos sobre o tema demonstraram a fragilidade da representatividade e capacidade deliberativa dos conselheiros (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000).

Nesse momento portanto predomina nos estudos sobre conselhos a tentativa de entender os elementos que impossibilitaram uma atuação mais efetiva. Em geral, os autores apontam (IBDEM) que apesar da ampliação da discussão em torno das demandas públicas e de uma maior inserção dos movimentos sociais na agenda política do Estado, com algumas exceções, os conselhos gestores passaram a cumprir funções meramente fiscalizadoras. Com isso, seu impacto na vida política brasileira foi muito menor do que o esperado pelos movimentos sociais. A escassez de recursos e a dependência dos municípios ao governo estado e ao governo federal, tem diminuído a capacidade dos conselhos municipais, por exemplo, de conseguir exercer seu papel de intervenção. Agravando ainda mais esse cenário, ao longo do tempo, pareceres oficiais foram limitando cada vez mais o poder deliberativo os conselhos e os vinculando a uma atuação consultiva. (TEIXEIRA, 2000)

Um segundo momento no campo sobre conselhos gestores ocorre com a vitória política, nas eleições de 2002, de setores oriundos dos movimentos

operários e populares historicamente identificados com o projeto de ampliação da participação política. Houve uma nova onda de criação de conselhos gestores e a partir disso uma nova tentativa de alargar a democracia brasileira com o auxílio desse instrumento. Trata-se de uma experiência política de reformulação que passa pelo fortalecimento da atuação dos conselhos gestores articuladas com as conferências municipais, estaduais e federais (MARICATO e JUNIOR, 2006; AVRITZER, 2009; CUNHA e PINHEIRO 2009). A partir delas as demandas da sociedade civil são debatidas com o Estado, metas são indicadas e os conselheiros são eleitos. Além disso, os conselhos estaduais passam a ser responsáveis por organizar, estimular e fortalecer os conselhos municipais.

Nesse sentido, o campo de estudo dos conselho ganha um novo fôlego, buscando analisar como essas experiências estão inseridas no contexto institucional. Destaca-se análises como a de Mario Fuks, Renato Perissinotto (2004; 2006), na qual os autores investigaram o processo de decisão e o poder nos conselhos do Paraná. A partir da análise sobre os recursos (financeiros, instrução, etc) os autores observaram quais setores com representação no conselho tem maior capacidade de intervenção. Os autores apontam a dificuldade no acesso às informações como empecilho para uma atuação mais equilibrada. Entretanto, apesar disso, demonstram que os representantes dos movimentos sociais intervem com frequência. Discorrendo sobre os conselhos de Curitiba, por exemplo, eles apontam:

“(...)o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba pode ser considerado não apenas uma arena de debate, mas de controvérsia pública. Praticamente, a metade (46% dos casos) dos assuntos da agenda do conselho gerou debate e, aproximadamente, um em cada dez assuntos em pauta (12,8%) suscitou contestação” (FUKS e PERSINOTTO; 2006, pg 70).

Outro estudo central sobre o tema é o de Almeida e Tatagiba que aponta os conselhos gestores como uma das inúmeras instâncias que têm a

responsabilidade de exercer o controle interno do Estado sobre as políticas públicas. Para essas autoras:

“(...)o fluxo das regulações e das deliberações do qual resultam as políticas públicas é constituído por dispositivos e modalidades que se superpõem e muitas vezes estão em conflito. Somando-se a isso, as posições hierárquicas que as instâncias ocupam no interior de um sistema não são fixas. Elas podem se mover mediante confrontos que tenham capacidades para produzir impactos institucionais e novos arranjos internos” (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, pg. 82).

Diversos aspectos, portanto, sobre o funcionamento dos conselho passam a serem estudados como os recursos dos conselheiros, a inserção institucional, os impactos de sua atuação, etc. Dentro dessa grande gama de diversidade diversos autores começaram a procurar elementos em comum para construir variáveis para entender o funcionamento das diversas experiências de conselhos. Essas variáveis foram construídas em diálogo com os estudos sobre as demais IPs. Nesse sentido as pesquisas têm indicado que algumas variáveis, tais como o desenho institucional, vontade política dos governos e o padrão associativo são fatores importantes para explicar as variações na qualidade do processo participativo (Avritzer 2002; Luchman, 2002 ; 2013).

A vontade política aparece em inúmeros trabalhos como uma das variáveis chaves para entender o sucesso ou fracasso de instituições participativas como conselhos gestores e orçamentos participativos. Diferentes governos com diferentes projetos políticos deram sentidos diversos as Ips. O comprometimento em efetivar ou não as experiências participativas dependem do projeto do governo eleito.

Wampler, por exemplo, analisando o Orçamento Participativo em Belo Horizonte construído inicialmente no governo do PT, demonstrou como os diferentes governos que se sucederam foram transformando o Orçamento Participativo de acordo com o projeto de governo aplicado. O papel do OP foi

se transformando de forma que este continuasse compatível com as aspirações de inúmeros governos em Belo Horizonte.

Avritzer (2007), estudando a participação social no Nordeste, demonstrou como no período carlista na Bahia os conselhos gestores variavam de acordo com a relação do governante com o projeto carlista.

Para Luchmann a vontade política dos governos “diz respeito não apenas à centralidade e prioridade dada aos espaços participativos pelos governos, como o comprometimento governamental em proporcionar condições para a sua efetivação” (LUCHMANN, 2013). Nesse sentido, para a autora, fatores como o lugar que as experiências de participação ocupam na estrutura administrativa, montante de recursos que possibilitam a efetivação das Ips, compromisso com as deliberações, comprometimento de representantes do alto escalão da administração, capacitação dos participantes e a garantia da instrutura necessária; são importantes para medir o grau de comprometimento governamental (LUCHMANN, 2013)

Já a variável desenho institucional parte do pressuposto que designs e arranjos diferentes podem levar para resultados diferentes. Para Avritzer os arranjos “variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, pg 1).

O desenho institucional pode ser definido como conjunto de normas, regras, leis e espaços que operacionalizam a participação (LUCHMANN, 2013). Esse conjunto de normas influenciariam na capacidade de incluir novos atores e de garantir a efetividade das deliberações ocorridas nesses espaços.

Luchmann aponta que um dos pressupostos teóricos dessa variável está assentada no dialogo com a corrente neoinstitucionalista. As instituições importam e seus mecanismos constroem interesses e preferências, condicionando as regras, normas e condutas a escolhas passadas.

Avritzer (2008) analisou o desenho institucional de três arranjos participativos brasileiros: o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e os planos diretores. Segundo o autor o orçamento

participativo tem um design onde a deliberação ocorre de baixo pra cima. Esse modelo apesar de ter uma alta capacidade democratizante, tem também alta dependência do sistema político para ser efetivado. Ou seja, nesse modelo a variável da vontade política dos governantes tende a ser condicional para sua efetivação. Por outro lado os conselhos gestores tem uma capacidade potencial de democratização média. Da mesma forma sua dependência em relação ao sistema político é média. Os planos diretores, teriam tanto a capacidade, quanto a dependência baixa. (AVRITZER, 2008). Nesse sentido, portanto, para o autor, os desenhos institucionais influenciam tanto, na capacidade do arranjo de possibilitar maior democratização no processo de participação na elaboração de políticas públicas, quanto tornam o arranjo mais ou menos dependente da variável da vontade política dos governantes.

A variável tradição associativa tem como sustendo o pressuposto de que “o desenvolvimento e o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo” (LUCHMANN, 2013). A mobilização e força dos movimentos e organização da sociedade civil pode possibilitar que mesmo em conjunturas governamentais desfavoráveis para a implementação das Ips, estas consigam se estabelecer a partir da pressão.

Avritzer analisando a participação social no Nordeste demonstrou como estados com maior tradição associativa como Pernambuco tinham melhores condições para a efetivação das experiências de participação. (AVRITZER, 2010)

O autor também analisou as experiências de OP de Porto Alegre, e da mesma forma concluiu que a tradição associativa da cidade contribuiu para a criação e consolidação do Orçamento Participativo. Segundo o autor:

“Porto Alegre tem uma formação histórica mais ativa, com mais participação, menos relação com mediadores políticos e maior mobilização dos próprios atores comunitários” (AVRITZER, 2002, pg 21).

As três variáveis apresentadas são de importância chave para entender porque alguns conselhos tem capacidade deliberativa efetiva, enquanto outros não conseguem garantir um processo que possibilite que decisões sejam tomadas a partir da ampla participação.

É importante ressaltar que o principal eixo para analisar os conselhos gestores de políticas públicas, tem sido a capacidade deliberativa. Ou seja, sua capacidade em gerar decisão e garantir que seja respeitada.

A efetividade deliberativa de um conselho tem sido analisada a partir principalmente do acompanhamento das reuniões, da análise das atas e de documentos oficiais, análise do desenho do conselho. Nesse sentido, cabe verificar quais decisões são tomadas, quem participa desse processo e quais são os procedimentos que garantem sua execução. (CUNHA, 2013; TOMMASI 1997).

Trabalhos como por exemplo, o de Eleonora Cunha (2013) onde a autora faz um longo apanhado sobre a atuação dos conselhos de assistência social; os de Avritzer (2012), onde compara-se os conselhos gestores com orçamentos participativos, ou os de Fuks e Persinotto (2006) verificando os recursos, intervenções e desenhos institucionais; tem como ponto em comum o fato de que o principal eixo de entendimento sobre o papel do conselho é sua capacidade de gerar decisão.

A análise da efetividade deliberativa responde há uma das principais promessas dos conselhos gestores: a de possibilitar que a sociedade civil participe do processo decisório. Participação aqui, portanto, está diretamente relacionada com decisão. Existe nas análises, portanto, uma ênfase na deliberação.

Apesar dessa perspectiva ser essencial para o estudo dos conselhos, gostaríamos de pontuar que ela não dá conta do objeto em sua totalidade. Chamamos atenção, portanto, a outra promessa do conselho, a de possibilitar que diversos atores se articulem politicamente nos espaços institucionais. Em parte, esse espaço participativo surgiu a partir da demanda dos movimentos sociais de participar e se articular, construindo novas relações e aumentando sua capacidade de pressão. Apesar dessa premissa dialogar com a capacidade

de deliberação, ela não se resume nela. Fatores como a possibilidade de construir novas relações entre atores estatais e da sociedade civil, mobilizar diversos grupos para pressão no âmbito institucional e possibilitar o intercâmbio entre informações e diferentes discursos não pode ser analisados somente pela capacidade deliberativa.

A partir da observação empírica observamos que um outro eixo de análise pode contribuir conjuntamente com a efetividade deliberativa para melhor compreensão dos conselhos: a ideia do conselho como espaço de articulação política. Assim seria possível não somente analisar a decisão, mas também, o processo de pressão mais amplo que nem sempre foca na deliberação. É possível então estudar situações onde em vez de focar em decidir no conselho, os movimentos optam por utilizar desse espaço como ferramenta para fortalecer sua capacidade de pressão. Aprofundaremos essa discussão a partir da análise empírica que faremos nos próximos capítulos.

2 - O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Neste capítulo buscamos a) definir e contextualizar o conselho em questão; b) verificar a presença e participação dos conselheiros c) o analisar a partir das variáveis vontade política, desenho institucional e tradição associativa. Assim será possível verificar as principais características, potencialidades e possíveis limites, possibilitando posteriormente (capítulo 3) a discutir sua capacidade deliberativa e a articulação política.

2.1 – Antecedentes, composição e capacitação

Sobre os antecedentes do ConCidades/Ba é importante mencionar que este se relaciona com um conselho nacional criado em 2004 pelo Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Este conselho visa fiscalizar e deliberar sobre as políticas públicas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento, planejamento territorial e mobilidade urbana. A eleição dos conselheiros é feita a partir da Conferência Nacional das Cidades. Esta por sua vez, é um ciclo de debates instituído pelo Ministério das Cidades desde 2003, que tem o intuito de através do diálogo com a sociedade civil e o Estado estabelecer diretrizes para as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Participam da conferência delegados eleitos nas Conferências Estaduais das Cidades, que por sua vez forem eleitos nas Conferências Municipais.

A Conferência Estadual das Cidades do Estado da Bahia foi realizada pela primeira vez em 2006, deliberando diretrizes para as políticas que seriam realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, elegendo delegados para a III Conferência Nacional das Cidades e nomeando os conselheiros para o recém-criado Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba).

Este conselho é composto por 61 conselheiros, sendo destes 27 da sociedade civil organizada (além destes 27, existem 13 conselheiros que

representam os Territórios de Identidade, podendo eles serem tanto da sociedade civil quanto do Estado). Entre os conselheiros da sociedade civil organizada, 13 vagas são reservadas para representantes dos movimentos populares e sociais e 5 vagas para os representantes dos movimentos sindicais. Vide trecho do Decreto de Fundação:

V – 13 (treze) representantes de entidades do movimento popular e social;

VI - -05 (cinco) representantes de entidades da área empresarial;

VII – 05 (cinco) representantes de entidades da área de trabalhadores;

VIII – 03 (três) representantes de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa;

IX – 02 (dois) representantes de organizações não-governamentais

X – 13 (treze) representantes regionais, contemplando as unidades de planejamento do Estado

Decreto de Fundação do ConCidades/BA- Decreto Nº 10.949 de 06 de Março de 2008

A composição atual do ConCidades/Ba (incluindo os representantes regionais no setor que faz parte) é de 09 representantes do Poder Público Estadual, 02 representantes do Poder Público Municipal, 16 representantes das entidades do Movimento Popular e Social, 06 representantes de entidades da área empresarial, 06 representantes de entidades de área de trabalhadores, 03 representantes de organizações não-governamentais, 04 representantes da

área profissional, acadêmica e de pesquisa. Conselheiros estes eleitos no Congresso Estadual das Cidades.

Além dos conselheiros o ConCidades/Ba é composto também por uma Secretaria-executiva. Esta é formada pela secretária-executiva e por 3 membros do corpo técnico da SEDUR. Nenhum deles têm direito a voto, sua função no conselho é organizar, viabilizar estrutura, redigir as atas e garantir junto com a Sedur possíveis demandas de estrutura que surjam.

O conselho é dividido entre quatro câmaras técnicas (saneamento, mobilidade urbana, habitação e planejamento e gestão territorial urbana). Cada conselheiro participa de uma dessas câmaras, onde discutirá e elaborará os pontos relacionados que serão apresentados na reunião da Plena. A reunião da Plena é o espaço máximo de deliberação do conselho. Nela são apresentados todos os pontos levantados pelas câmaras técnicas para a discussão e votação. As reuniões são mensais, acontecem na cidade de Salvador e são divididas em dois dias. No primeiro, acontecem as reuniões das Câmaras Técnicas, no segundo a reunião da Plena. Atualmente o ConCidades/Ba está na sua terceira gestão.

Por ser um conselho estadual, a garantia de estrutura e transporte para a participação dos conselheiros é essencial. As reuniões são mensais, acontecem na cidade de Salvador e são divididas em dois dias. No primeiro, acontecem as reuniões das Câmaras Técnicas, no segundo a reunião da Plena.

Um ponto importante levantado por inúmeras pesquisas sobre conselhos gestores é que os representantes dos movimentos sociais, muitas vezes, não tem informações técnicas suficientes que lhes possibilite disputar com o representante do estado. O conselheiro, não sabendo os trâmites legais possíveis para suas reivindicações, encontraria grande dificuldade de conseguir traduzir as demandas dos movimentos em conquistas reais. Por isso, discute-se a necessidade de que o próprio conselho disponibilize oficinas, cursos de capacitação e seminários.

Isto se constituiu em uma reivindicação dos conselheiros dos movimentos sociais. Com isso foi criado a partir de 2011 pelo ConCidades o “Programa de

Aperfeiçoamento”. Neste, a partir de oficinas e seminários periódicos são debatidos temas que competem à habitação, saneamento, mobilidade e gestão territorial.

2.2- Presença e participação dos conselheiros

Como dito anteriormente o ConCidades/Ba é formado por 6 segmentos. Nesse sentido foi verificado, a partir dos dados da secretaria-executiva do conselho, a presença de cada um deles nas reuniões da Plena. Primeiro analisaremos as faltas dos representantes do Estado e posteriormente as da sociedade civil a partir de dados cedidos pela SEDUR relacionados com o último mandato do conselho.

O segmento do poder público estadual é composto por representantes do executivo e do legislativo do estado da Bahia. Ao longo das reuniões da Plena na última gestão do ConCidades/Ba os conselheiros representantes do poder público estadual tiveram uma porcentagem de 80% de presença.

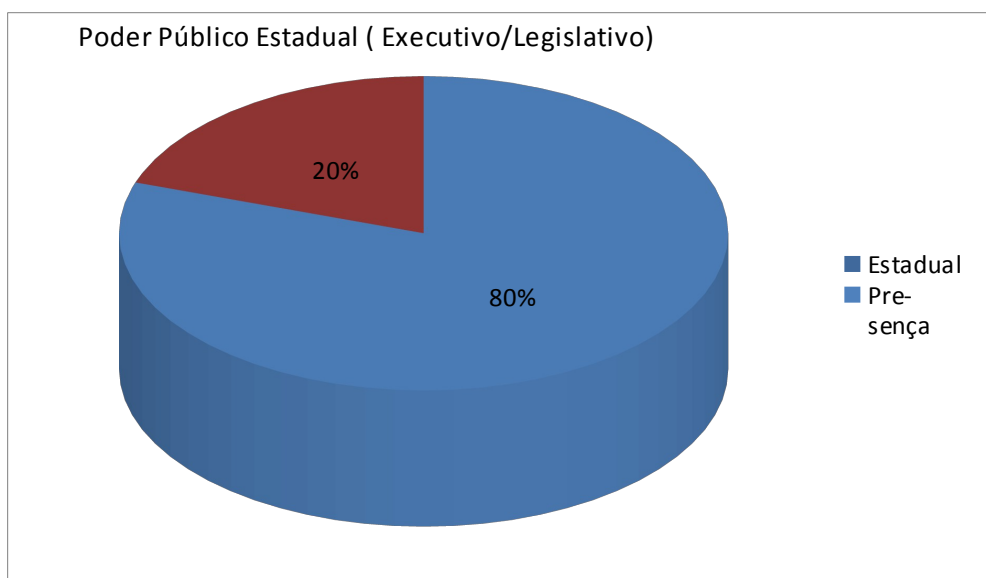


gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

O poder público federal, formado por representantes do executivo federal ou de órgãos federais, como por exemplo a CAIXA, tiveram somente 36% de presença.

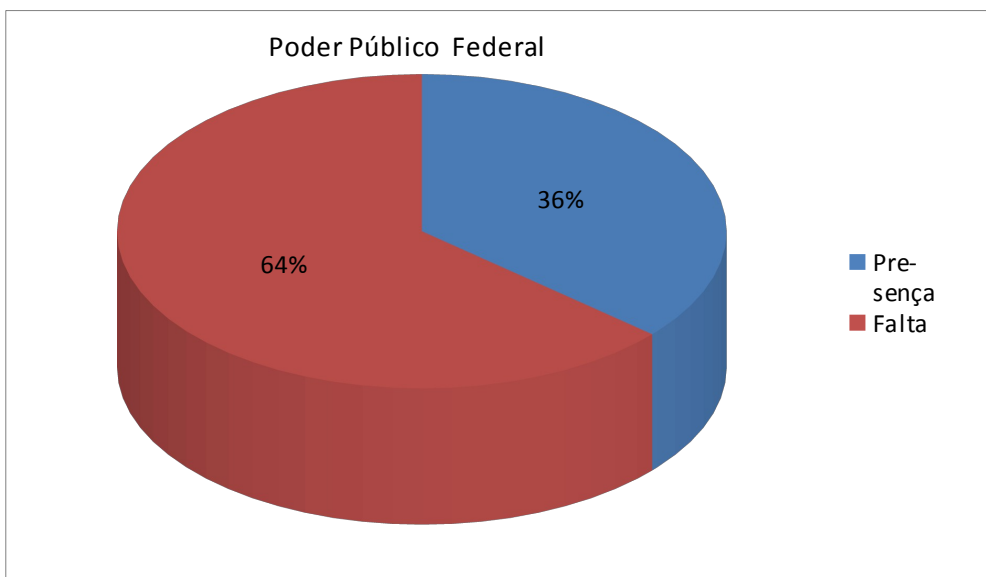


gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

O poder pública municipal é representado por conselheiros de diversos municípios da Bahia, obtendo porcentagem de 80% de comparecimento nas reuniões da Plena.

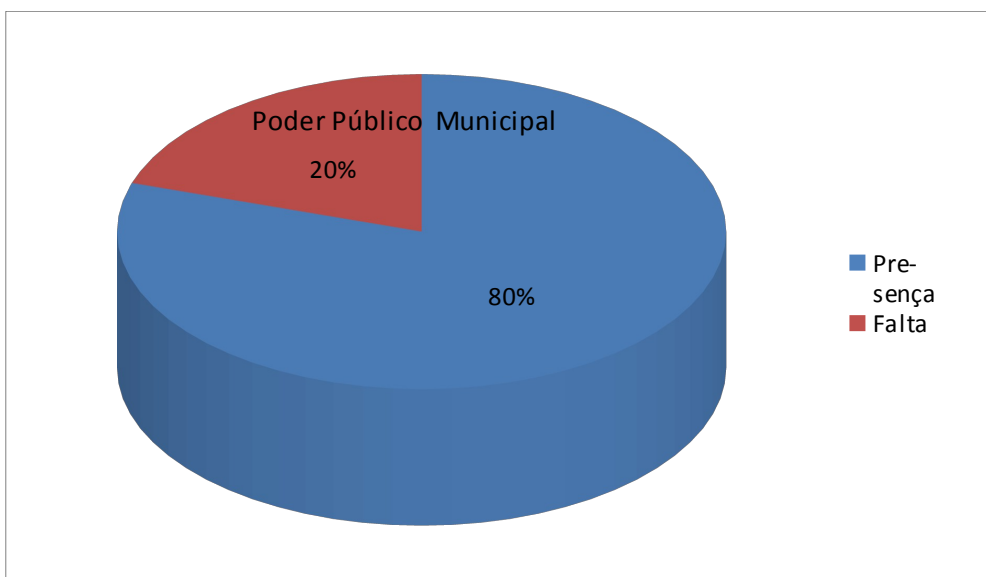
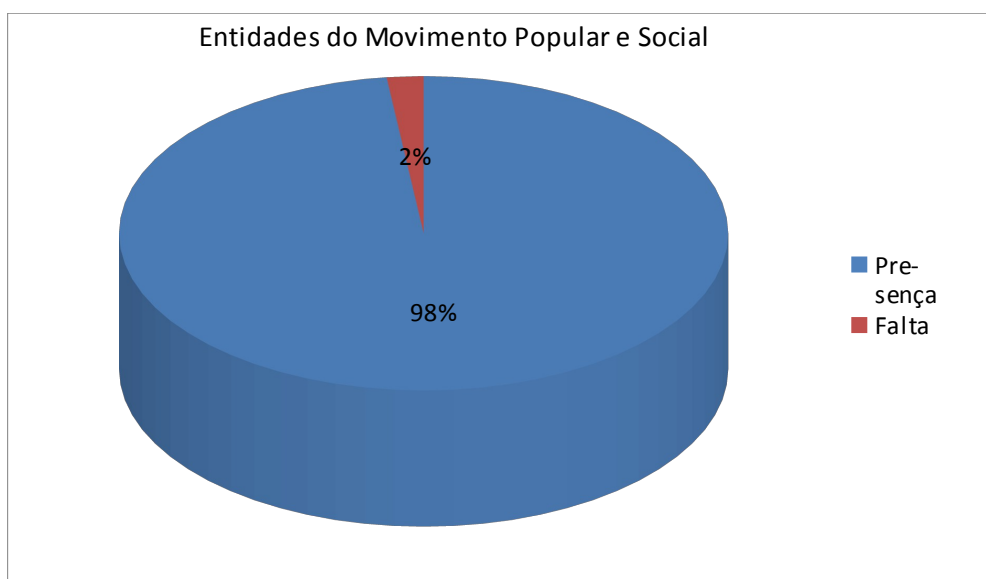


gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

Esse três segmentos compõe a representação estatal no conselho. Destaca-se a baixa frequência dos conselheiros representantes do poder público federal, sendo entre os três segmentos o único que faltou mais do que compareceu às reuniões, indicando assim, um possível descolamento do conselho às representações federais. Trataremos dessa questão mais a frente, entretanto é importante ressaltar que nas entrevistas e no acompanhamento das reuniões era evidente um descontentamento dos movimentos sociais com a baixa presença de organizações federais como a CAIXA.

Em relação à sociedade civil, o conselho é composto por 5 segmentos. Um deles os movimentos sociais e populares é composto por organizações dos movimentos sociais e obtiveram 98% de comparecimentos nas reuniões do ConCidades/Ba.



O segmentos das entidades de trabalhadores é composto por representantes dos sindicatos de trabalhadores. Em relação à presença alcançaram 95%



gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

O segmento empresarial é representado por sindicatos patronais e conseguiram somente 46% das presenças.

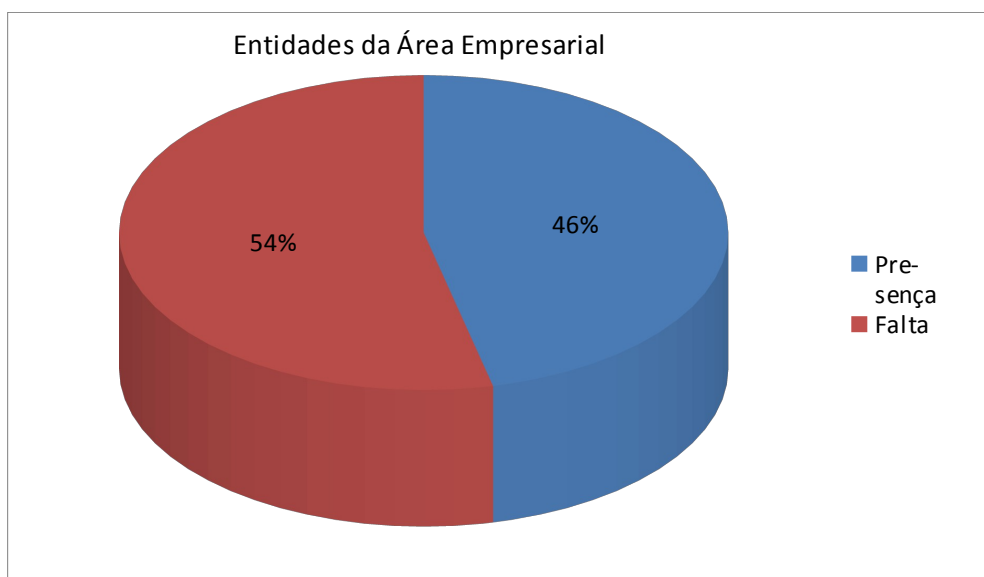


gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

As ONGs também estão representadas no conselho, obtendo 100% de comparecimento nas reuniões.



gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

Por fim, as entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa são representadas por conselheiros ligados a universidades, grupos de pesquisa, organizações profissionais, etc. Esse segmento alcançou 91% das presenças possíveis.

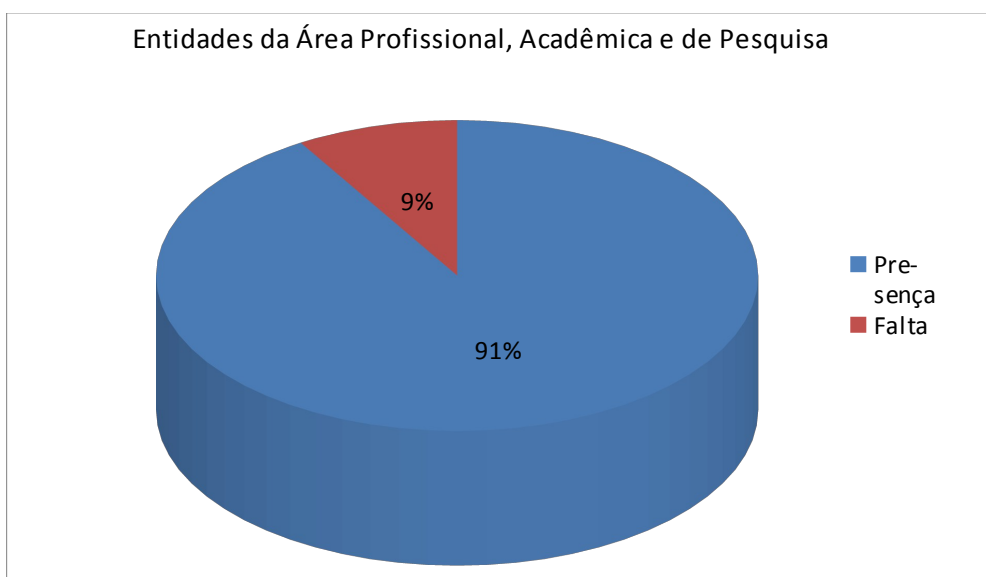


gráfico cedido pela secretaria-executiva do ConCidades/Ba

Assim se pode observar que a média de presença da sociedade civil é consideravelmente superior do que a do Estado, exceto pela presença do segmento empresarial. Dos segmentos que compõe a sociedade civil o empresarial é o único com uma porcentagem de faltas superior a presenças. Nos demais segmentos da sociedade civil a porcentagem de faltas não chegou a alcançar nem 10%. As ONGs e os movimentos sociais, portanto, são os segmentos menos faltosos. Esse dado indica também, tendo em vista que estamos analisando um conselho estadual, que é garantida a estrutura e transporte necessário para o deslocamento dos conselheiros para as reuniões.

Iremos posteriormente descrever e analisar com maiores detalhes as atas, entretanto é importante afirmar que a partir da análise dessa fonte e com o auxílio do diário de campo foi possível verificar se a presença dos conselheiros se traduz em participação.

Foi observado dois principais tipos diferentes de intervenção que se destacam. Uma deles ocorre quando o conselheiro apresenta um ponto de pauta. O outro ocorre quando um conselheiro dialoga a partir de uma pauta que ele não propôs, ou seja, as intervenções podem ser divididas entre proposições de pautas e discussão das pautas já colocadas.

Em relação aos representantes do Estado o principal proponente são os representantes do governo estadual. Os demais segmentos raramente propõem pautas. Dentre o governo estadual destaca-se a própria SEDUR. A maior parte das pautas são propostas por essa secretaria. Como principais proposições pode-se verificar acompanhamento de políticas, questões institucionais e operacionais e discussão das regras do conselho.

A SEDUR, entre os representantes do Estado, também é um dos mais ativos nas discussões. A representação do poder municipal tende a participar de discussões mais relacionadas aos territórios e municípios. Já a representação dos órgãos federais tem se limitado a participar de temas específicos, normalmente prestando esclarecimentos.

Entre os segmentos da sociedade civil foi possível constatar que os representantes dos movimentos sociais estão entre os conselheiros mais ativos tanto em relação a proposição, quanto em relação a discussão. O espaço onde

estes conselheiros tendem a propor pautas tem sido as câmaras técnicas. Assim, garantindo a partir da câmara que suas intervenções chegarão na plena esse segmento tem sido quase tão ativo quanto os representantes da SEDUR. Suas principais pautas estão relacionadas com críticas em relação a políticas públicas, solicitação de esclarecimentos de representantes estatais, problemas enfrentados por algum movimento, revisão de critérios de cadastro relacionados com políticas públicas e revisão das regras do conselho.

A discussão das pautas tem sido feita por quase todos segmentos da sociedade civil. Apesar das ONGs e dos representantes sindicais se limitarem a propor com pouca frequência, são consideravelmente ativos nas discussões. Os representantes das universidades e organizações profissionais e de pesquisa tem se mostrado mais ativos somente nas discussões. Já as entidades empresariais pouco participam do conselho.

Em consonância com os estudos de Fuks e Persinotto (2006) que contataram os movimentos sociais e a secretaria responsável como principais interlocutores nos conselhos de Curitiba, também no caso do ConCidades/Ba é possível afirmar que os principais interlocutores do ConCidades/ba são a SEDUR e os movimentos sociais. Esse elemento é um indício do conselho como um espaço de diálogo e articulação entre movimentos sociais e SEDUR.

2.3 - Desenho institucional, vontade política e tradição associativa do ConCidades/Ba

Tendo em vista a importância da análise das variáveis desenho institucional, vontade política e tradição associativa na compreensão de um conselho gestor, fizemos uma análise do ConCidades/Ba a partir delas.

Para analisar o desenho institucional de uma instituição participativa primeiro é importante verificar primeiro as características relacionadas ao formato do tipo de instituição participativa. No caso estamos falando de um

conselho gestor de políticas públicas. Segundo Tatagiba conselhos gestores são:

“instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir forma de norma estatal) e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e a voto.” (TATAGIBA, 2007, p.62 e 63).

Como apresentado anteriormente o ConCidades/ba tem composição paritária. Por ser um conselho gestor de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano tem como prerrogativa deliberar, fiscalizar e ser consultivo sobre políticas de desenvolvimento urbano. Algumas características são importantes para verificar que tipo de conselho estamos tratando.

Formato de IP	Conselho Gestor de Políticas Públicas
Prerrogativa	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
Área	Desenvolvimento Urbano
Esfera	Estadual
Composição	Paritária – Estado e Sociedade Civil

Tabela elaborada pelo autor.

A tabela acima explicita as principais características que definem o tipo do conselho. Estamos tratando portanto de um conselho gestor paritário e deliberativo que propõe atuar sobre Políticas de Desenvolvimento Urbano na Bahia. Tendo dito isso, o ConCidades/Ba busca se inserir na estrutura do governo estadual e por ser paritário, possibilita a atuação da sociedade civil.

Definindo o tipo de conselho que estamos abordando é essencial verificar as características mais específicas do conselho em questão a partir de suas

regras internas. Para isso as separamos em 2 grupos: Regras sobre dinâmica da participação e regras sobre estrutura. Assim poderemos verificar indícios sobre a) garantia da ampla participação b) grau de dependência ao poder estatal

Regras sobre dinâmica:

Espaço de decisão	Reunião da Plena
Espaço de discussão	Plena, câmaras técnicas e Grupos de Trabalho
Possibilidade de criar Grupos de Trabalho	Qualquer participante pode propor, entretanto tem que ser aprovado na câmara técnica e na Plena
Espaço de deliberação sobre as regras	Reunião da Plena
Possibilidade de perda de vaga	4 faltas consecutivas
Remuneração	Não
Ajuda de custo	Transporte e alimentação para os conselheiros do interior
eleição dos conselheiros	Conselheiros eleitos na Conferência Estadual de Desenvolvimento Urbano
Possibilidade de falar	Todos conselheiros podem falar. Não conselheiros só podem falar se houver autorização
Releição de conselheiros	Somente uma reeleição
Tempo de mandato	2 anos
Possibilidade de propor pautas	Somente conselheiros
Programas de Capacitação	Sim

Tabela elaborada pelo autor

A tabela acima expõe as principais regras e características relacionadas com a dinâmica da participação. O ConCidades/Ba é pensado a partir de uma dinâmica de Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas e Reuniões da Plena. Os GTs debatem e acompanham temas mais específicos como por exemplo os GTs de pós-ocupação, cadastros do Minha Casa Minha Vida e Urbanização. Estes estão relacionados com uma das câmaras técnicas. As câmaras técnicas organizam a atuação dos GTs e debatem todos temas relacionados com sua alçada, para posteriormente serem discutidos e deliberados na Reunião do Plena. Nesse sentido o ConCidades/Ba é composto por um grande número de espaços, possibilitando uma grande permeabilidade de temas.

Os conselheiros podem repetir o mandato de 2 anos somente uma vez, garantindo alguma rotatividade. Estes, por não receberem remuneração do ConCidades/ba não tem qualquer vínculo financeiro com a entidade, evitando dependência.

A dinâmica de discussão e proposição do ConCidades/Ba é exclusiva dos conselheiros, podendo os não conselheiros participar somente sob aprovação da Plena. A participação de não conselheiros acontece quando é necessário alguma explanação ou apresentação de órgãos externos ao conselho.

A partir das regras sobre a dinâmica é possível verificar que o ConCidades/Ba tem as condições mínimas necessárias para garantir a participação de seus membros. Rotatividade, garantia das condições mínimas para presença, não vinculação salarial, diversidade de espaços para a participação, são bons indicativos.

Além da dinâmica, também analisamos as regras sobre a estrutura:

Recursos	Recursos oriundos da SEDUR
Presidência do conselho	Automaticamente o presidente é o secretário da SEDUR
Secretaria-Executiva	secretaria-executiva formada por membros da SEDUR

Direção das câmaras técnicas	Automaticamente o respectivo superintendente.
Estrutura de comunicação	Blog mantido pela pasta de comunicação da SEDUR
Estrutura fixa	Sala de reuniões do Conselho dentro da SEDUR

Tabela elaborada pelo autor

Não só a presidência, a secretaria-executiva e a direção das câmaras técnicas ficam por cargo da SEDUR, quanto toda estrutura mínima é garantida por essa secretaria. Nesse sentido as regras indicam um conselho consideravelmente dependente da estrutura da SEDUR. Pelas regras que constroem o lugar institucional ocupado pelo ConCidades/ba, este acaba por se consolidar como um órgão da secretaria em questão.

Com isso, se por um lado as regras do conselho o dotam de potencial para garantir ampla participação de seus membros, por outro, indicam uma profunda dependência da estrutura da SEDUR. Na análise das atas aprofundaremos mais essa questão, mas desde já, podemos afirmar que suas regras de funcionamento indicam como consequência uma baixa autonomia do conselho em relação a secretaria a qual este é vinculado.

Sobre a tradição associativa verificamos que uma grande diversidade de movimentos sociais e associações constroem o ConCidades/Ba. Organizações tradicionais na Bahia, relacionadas principalmente com a luta pela moradia, direito à cidade e saneamento constroem o conselho. Em relação ao saneamento, destaca-se o SINDAE, importante sindicato que protagonizou a luta contra a privatização da EMBASA nos governo do antigo PFL.

No campo da habitação, fazem parte do conselho organizações como a Frente de Luta, Movimento de Sem Tetos de Salvador, Movimento Nacional de Luta por Moradia e a União por Moradia Popular na Bahia, as quais tem longo histórico nas lutas pela moradia digna no estado. Além dessas, organizações

com histórico na luta pelo direito à cidade como a UNEGRO e a Central dos Movimentos Populares também compõe o ConCidades/Ba.

Muitas dessas organizações, além da atuação local estão articuladas nacionalmente, compondo uma ampla rede de movimentos. Lideranças históricas dos movimentos na Bahia, passaram ou estão ocupando cadeiras no conselho.

Contudo, a grande maioria dessas organizações tem sede em Salvador, tendo presença reduzida no interior. Portanto, o conselho é formado por organizações de vasta tradição na política baiana, com lideranças referenciais na luta dos movimentos sociais no estado, mas que tem sua principal força de atuação na capital.

Já para analisar a vontade política dos governantes em relação ao ConCidades/Ba é necessário discutir o contexto de disputa de projetos políticos que desembocou na vitória do Partido dos Trabalhadores na Bahia.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) abordam a existência de três projetos políticos mais gerais, sendo um deles o “projeto político autoritário” relacionado com a repressão e centralismo. O outro é o “projeto neoliberal” que prega o estado mínimo e a livre iniciativa do mercado. O terceiro é o “projeto democrático-participativo” construído a partir dos novos atores políticos da esquerda na redemocratização do Brasil e relacionado com as lutas da democratização dos espaços públicos e igualdade social. No contexto histórico baiano o projeto neoliberal era representado pelo PFL, dentro da égide do carlismo. A oposição foi, com a liderança do Partido dos Trabalhadores e com a inserção nos movimentos sociais mais representativos do estado, formando uma polarização contra o projeto neoliberal do carlismo e se organizando a partir do projeto democrático participativo. Inúmeros movimentos sociais da área de habitação e saneamento construíram forte oposição ao governo carlista. O Sindicato de trabalhadores de Águas e Esgoto (SINDAE), que tem representante no ConCidades, por exemplo, fazia forte oposição ao projeto carlista de privatizar a EMBASA.

A polarização e a disputa entre essas frentes desembocaram na vitória do Partido dos Trabalhadores para governador da Bahia. Assim, o projeto que

estamos chamando de democrático participativo tem ressonância tanto na sociedade civil quanto no Estado. Os representantes dos movimentos sociais presentes no ConCidades BA tem referência nesse projeto relacionado com a democratização dos espaços públicos e políticas públicas inclusivas. O Movimento Nacional de Luta por Moradia, a União por Moradia Popular na Bahia, a Central dos Movimentos Populares e o Sindae, por exemplo, são movimentos sociais que tiveram atuação destacada na construção desse projeto antagônico ao carlismo na Bahia.

Também os representantes do Estado têm referência nesse projeto democrático participativo. O primeiro presidente do ConCidades, por exemplo, Afonso Florence, foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores na Bahia e líder sindical da década de 90.

Um exemplo claro disso é que a substituição do Secretário de Desenvolvimento Urbano por um com perfil mais “técnico”, sem identidade histórica com os movimentos sociais, e as práticas resultantes disso, geraram uma certa insatisfação no conselho que foi expressa por inúmeras críticas às constantes faltas do novo Secretário às reuniões do conselho

Historicamente, os movimentos sociais mais organizados da Bahia, conjuntamente com grupos políticos que hoje estão no poder, fizeram uma dura oposição ao governo carlista. Avritzer discorrendo sobre o contexto participativo da Bahia no período carlista afirma:

“(...)devido à dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a Antônio Carlos Margalhães, a Bahia acabou se tornando um estado com uma administração antiparticipativa. Houve resistência por parte tanto da prefeitura de Salvador quanto do governo do estado em implementar efetivamente políticas participativa, (...) A participação no caso da Bahia, foi se dando em cidades de oposição ao carlismo” (AVRITZER, 2007, p. 20 – 21).

Nota-se portanto que a luta anti-carlista na Bahia também tinha como referência a luta pela democracia participativa. Diversos movimentos se

organizaram em torno desse processo de derrota do carlismo. O diálogo entre esses movimentos ou grupos, se dá, portanto, há algumas décadas antes da criação do ConCidades/Ba.

3 – CAPACIDADE DELIBERATIVA E ARTICULAÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Tendo em vista que no capítulo anterior levantamos os principais elementos relacionados com o contexto e estrutura do conselho, poderemos avançar na análise sobre a capacidade deliberativa e posteriormente apresentaremos a ideia de articulação política como mais um eixo de análise possível. Nesse capítulo, portanto, analisaremos o conselho a partir desses dois eixos.

Iremos aqui, em um primeiro momento, analisar as atas de reuniões da plena que ocorreram de 2009 até 2014. A reunião da plena é a principal reunião do ConCidades, onde, todos os conselheiros titulares debatem e votam sobre as pautas elencadas.

Percebemos que as discussões e intervenções presentes nas reuniões ou estavam relacionadas com políticas públicas relativas ao desenvolvimento urbano ou estavam relacionadas com a dinâmica, método, melhorias e possíveis alterações na própria estrutura do ConCidades/Ba. As intervenções relacionadas à execução pelo Estado ou por órgão públicos de ações de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento e gestão territorial urbana eram discutidas primeiramente na câmara técnica correspondente, para em um segundo momento, serem apresentadas na reunião da Plena. Inúmeras comissões e Grupos de Trabalho foram criados para aprofundar os debates relacionados tanto com as políticas públicas de Desenvolvimento Urbano quanto as melhorias e alterações na estrutura do próprio conselho.

Com o intuito de facilitar a visualização dos debates travados dentro deste conselho vamos primeiramente descrever os principais debates que ocorreram nas reuniões da Plena analisadas. Primeiramente, optamos, por descrever cada reunião, nos atendo a elencar e descrever as principais pautas e discussões. O intuito é explicitar as principais ações e debates que aconteceram no conselho durante cada reunião analisada. Somente depois dessa descrição procuramos aprofundar na análise dos dados. Com isso, vamos de início apresentar esse resumo descritivo sobre cada reunião, para

em um segundo momento aprofundar a análise crítica e analítica sobre os dados.

Levando em consideração os dois tipos distintos de pautas que são debates característicos do conselho, pautas relacionadas com políticas públicas, programas e projetos e pautas relacionadas com a dinâmica e estrutura do conselho, vamos descrevê-los separadamente.

3.1 - Descrição das principais intervenções relativas a políticas públicas, programas e projetos

19/06/09 – Nessa reunião da Plena se discutiu sobre as seguintes ações, obras e investimentos: ferrovia Oeste-Leste, Copa 2014, PAC Saneamento, PAC Funasa, Programa Minha Casa e Minha Vida e regulamentação do serviço de mototáxis no Estado. Estes (exceto a regulamentação do serviço de mototáxi) foram discutidos a princípio nas câmaras técnicas respectivas e não são pautas de responsabilidade exclusiva da SEDUR.

No caso do PAC Saneamento, PAC Funasa e Copa 2014 a discussão não se aprofundou em aspectos característicos de cada tema, focando basicamente na necessidade do ConCidades acompanhar e fiscalizar a execução das respectivas obras.

Na discussão sobre a ferrovia Oeste-leste os conselheiros apresentaram divergência com o Estado, por este encaminhar a ampliação da ferrovia oeste leste focando somente no transporte de carga sem apresentar ao ConCidades/Ba o estudo da viabilidade econômico e um devido projeto que respalde esta ação. Foi apresentado por conselheiros representantes dos movimentos sociais a insatisfação por não estar incluído no projeto a inclusão de serviço de transporte de passageiros.

Sobre a regulamentação de serviço dos mototáxis, o conselheiro levantou a questão de que está acontecendo um inchaço nos serviços de mototáxi, e que sem a devida regulamentação poderia colocar em risco a vida dos

cidadãos. Foi decidido que a Câmara Técnica de Mobilidade redigiria uma resolução sobre o assunto e a apresentaria para a aprovação do plenário.

No Programa Minha Casa Minha Vida, o ConCidades tem acompanhado e fiscalizado sua execução. Na reunião em questão foi decidido que o estado deveria indicar um representante da Conder para participar das reuniões da Câmara Técnica de Habitação a fim de repassar para os conselheiros maiores informações sobre o programa em questão; decidiu que fossem solicitados os projetos com as propostas de construção para que o conselho possa analisá-las.

31/07/09 – Foi discutido o programa Minha Casa Minha Vida, licenciamentos ambientais, ferrovia Oeste Leste e Porto Sul. No Minha Casa Minha Vida foi apresentada pelos representantes da SEDUR a demanda de ampliação do cadastro. Para isso, foi decidido que seria enviado para os conselheiros um dossiê das áreas que estão desocupadas para absorver os possíveis projetos. A metodologia de ampliação ficou para ser discutida na próxima reunião da câmara técnica de habitação.

Na pauta sobre licenciamentos ambientais, foi decidido convocar o Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia (SINDUSCON), a Associação de Dirigentes das Empresas Imobiliárias (ADEMI) e a Caixa Econômica Federal para apresentarem os projetos que estão em análise e convidar os Órgãos de Licenciamento Municipal e Estadual (SUCOM, INGÁ, IMA, SMA, SEMA e EMBASA) para apresentar as providências que estão sendo tomadas para licenciamentos ambientais, viabilidades e outorga de lançamento de efluentes.

No caso da ferrovia Oeste – Leste e do Porto Sul os conselheiros representantes dos movimentos sociais cobraram novamente da SEDUR a apresentação do projeto.

21/08/09 – Na reunião da plena em questão foi apresentado o projeto de ampliação do Programa Minha Casa Minha Vida e discutido sobre a questão do

transporte. O projeto de ampliação do Programa Minha Casa Minha Vida foi aprovado e a partir disso foi discutido possíveis desdobramentos.

Na pauta sobre transporte foi deliberado que seria solicitado a AGERBA os encaminhamentos referentes à regulamentação do transporte complementar, apresentação da Legislação sobre gratuidade e informações sobre o Projeto do Metrô.

13/11/09 – Nesta reunião foi discutido o Programa Minha Casa Minha Vida, o Fundo Estadual de Habitação e Interesse Sociais (FEHIS) e A Política Estadual de Desenvolvimento Urbano. No caso do Minha Casa Minha Vida, discutiu-se somente o repasse da câmara técnica de habitação sobre a finalização do cadastro e o encaminhamento de que o Estado pressione os municípios para que disponibilize os cadastros municipais. Sobre o FEHIS foi decidido encaminhar uma resolução deliberativa endereçada ao Presidente do Conselho Gestor do FEHIS para marcar a primeira reunião para aprovar o Regimento Interno e a proposta de orçamento para o Fundo em 2010. Na pauta da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano foi solicitado ao Grupo de Trabalho da Política de Desenvolvimento Urbano que comece a atuar, apresentam que está sendo feito um estudo da rede urbana e capacidade de gestão e foi deliberado o cronograma da política de desenvolvimento urbano.

15/10/10 – Foi discutido o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária da Bahia, Política Estadual de Resíduos Sólidos e Programa Minha Casa Minha Vida. Na pauta sobre o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária da Bahia foi apresentado que seriam criados dois Grupos de Trabalho, um grupo técnico e outro grupo com os membros da câmara técnica de habitação, pra acompanhar a elaboração do plano. Os representantes dos movimentos sociais apresentaram discordância com a criação de um grupo técnico, eles defenderam que a construção deveria ser conjunta dentro de um único grupo técnico. Essa questão foi votada e os representantes dos movimentos sociais conseguiram garantir que a elaboração do Plano Estadual de Habitação se

desse dentro de um GT único, formado tanto pelo corpo técnico, quanto pelos conselheiros.

Sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi apresentado um convênio com o Ministério do Meio ambiente que tem como meta a elaboração do estudo de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos para o estado da Bahia e repassados os avanços na elaboração da Política de Resíduos Sólidos acompanhada pelo GT Persólidos.

Na pauta do Programa Minha Casa Minha Vida foi discutido e decidido a reabertura do programa para possibilitar a inclusão de alguns municípios que não tinham tido estrutura pra realizar as inscrições.

10/12/10 – Foi discutido o Programa Minha Casa Minha Vida, o projeto Porto – Sul, o projeto COPA, a Política de Resíduos Sólidos e uma obra da EMBASA no município de Porto Seguro. Na pauta do Programa Minha Casa Minha Vida foram detalhados os encaminhamentos e desdobramentos da implementação desse programa e discutido sobre as demandas dos Movimentos de Moradia e a distribuição de cotas para esses movimentos. Foi decidido que essas demandas seriam analisadas por uma comissão que responderá ao ConCidades BA.

Sobre o projeto do Porto Sul foi informado que este projeto seria apresentado pelo Governo da Bahia nas câmaras técnicas de mobilidade e de PGU, em uma reunião conjunta, para posteriormente ser apresentado e discutido pelos membros dessas câmaras técnicas na Reunião da Plena.

Na pauta da COPA foram discutidos os projetos do BRT (Bus Rapid Transit) e os de acessibilidade da Fonte Nova. Foi decidido que também estes projetos relacionados à mobilidade para a Copa do Mundo seriam apresentados na reunião conjunta das câmaras técnicas de PGU e mobilidade.

Na política de Resíduos Sólidos foi discutido o Estudo de Regionalização Da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e decidido que esse estudo deveria conter orientações aos gestores públicos municipais. Foi decidido também a

confeção de uma Resolução Recomendada orientado os municípios para elaborarem seu Plano Municipal de Resíduos Sólidos.

Nesta reunião também foi decidida a confeção de um ofício para a EMBASA para cobrar que a obra de saneamento no município de Porto Seguro seja retomada.

18/03/11 – Foi discutido o Projeto da Ferrovia Oeste-Leste, o Programa Minha Casa Minha Vida, revisão tarifaria da EMBASA e a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Na pauta do Projeto da Ferrovia Oeste-Leste, além dos conselheiros debaterem o projeto, foi decidido que seriam convidadas para discutir sobre o projeto com os conselheiros, as empresas Bahia Mineração (BAMIR) e VALEC (empresa pública que construirá a ferrovia) e a Secretaria de Infraestrutura.

Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, foi apresentada uma demanda dos Movimentos Sociais de Moradia para a reabertura do cadastro. Essa demanda foi atendida a partir de votação.

Foi discutido também o aumento da tarifa da EMBASA. Os conselheiros solicitaram que a EMBASA apresentasse detalhadamente os investimentos que justificariam esse aumento. Foi assinalado inclusive que o ConCidades/BA já tinha aprovado resolução contraria ao aumento em reuniões anteriores.

Na pauta da Política Estadual de Resíduos Sólidos foi apresentado e debatido os avanços do GT Persólidos e solicitado que os conselheiros mobilizem os movimentos sociais que estes representam para participar das consultas públicas que estão sendo realizadas. Foi aprovado também que no dia 28 de abril seria realizada uma reunião ampliada do GT PERSOLIDOS, câmara técnica de saneamento e o Conselho Estadual de Meio Ambiente, para a elaboração da última versão do Anteprojeto de Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos, para que a mesma seja submetida à aprovação do ConCidades.

19/05/11 – Na pauta dessa reunião constava a Política Estadual de Resíduos Sólidos, o Plano Estadual de Habitação e o Porto Sul. Nessa reunião da plena foi apresentada a versão final do anteprojeto da Política Estadual de Resíduos Sólidos. Foi feito um balanço sobre o processo de construção dessa política e posteriormente o anteprojeto foi aprovado por consenso.

No Plano Estadual de Habitação foram apresentadas as duas etapas da construção do plano e as considerações debatidas no CT de Habitação. Também foi discutida estrutura de acessibilidade, mobilidade e segurança dos novos empreendimentos construídos a partir do Programa Minha Casa Minha Vida.

Na pauta do projeto Porto Sul, foi apresentado por representante dos movimentos sociais, que a região próxima do Porto Sul não tem sistema de esgotamento sanitário adequado e que a EMBASA não apresentou projeto para sanar essa questão.

Além desses pontos discutidos, foi também deliberado na reunião da plena em questão uma resolução recomendativa para os municípios visando a criação, implantação e fortalecimento dos Conselhos Municipais das Cidades.

21/07/11 – Nessa reunião da plena foi discutido o Estatuto das Metrôpoles, Ferrovia de Integração Oeste – Leste, Consórcios, PLANEHAB e GT Persólidos. Na discussão sobre o Estatuto das Metrôpoles foram apresentados os estudos de políticas urbanas. Sobre a Ferrovia Oeste – Leste foram apresentados os estudos de impactos urbano, que eram uma demanda antiga dos representantes dos movimentos sociais do ConCidades que pressionaram o conselho a apresentar os estudos e projetos relacionados com a construção da ferrovia antes do projeto ser realizado.

O Grupo de Trabalho Consórcios apresentou um levantamento sobre os consórcios que estão sendo implementados e quais já foram postos em prática.

Na discussão sobre o GT Persólidos foi apresentada a necessidade da publicação de uma outra resolução para o mesmo. Essa nova resolução daria

uma nova finalidade ao GT que passaria a ser responsável por acompanhar a implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Quanto ao Plano Estadual de Habitação, Interesse Social e Regularização Fundiária, foi apresentada a proposta de realização da primeira Oficina Temática e a discussão pública com a Câmara dos Vereadores de Salvador, tendo sido aprovada uma comissão para acompanhar todas as atividades relacionadas com o PLANEHAB que serão realizadas no estado. A SEDUR se comprometeu a bancar as despesas de alimentação e transportes relacionadas a participação dos membros dessa comissão as atividades.

Além disso, o representante da Federação de Associações de Bairros de Salvador solicitou uma moção ao Conselho Nacional das Cidades para a apuração e punição dos culpados que desviaram dinheiro público do Ministério dos Transporte.

23/09/11 – Nessa reunião da plena foram discutidos o PLANEHAB, o Plano Minha Casa Minha Vida, o projeto Porto Sul, a ferrovia Oeste Leste, a duplicação da 260 Rodovia Itabuna – Ilhéus, a revisão tarifária do imposto de água, a regulamentação da Política Estadual de Saneamento Básico, e o GT Persólidos. Sobre o PLANEHAB foi feito um balanço das oficinas e seminários realizados.

Na pauta sobre o Plano Minha Casa Minha vida foram aprovados os novos critérios de hierarquização dos beneficiários. E ainda nessa reunião, representantes da Casa Civil apresentaram os estudos e projetos relacionados com o Porto Sul, com a Ferrovia Oeste Leste e a duplicação da 260 Rodovia Itabuna – Ilhéus.

Na pauta sobre a revisão tarifária do abastecimento de água a Embasa e a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico da Bahia enviou representante para apresentar aos conselheiros os motivos da revisão tarifaria, a Tarifa Social e o controle de qualidade da água.

Sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, a secretária-executiva argumentou que a lei de 2008 ainda não foi regulamentada. Foi aprovado Pelo ConCidades Ba a criação de um GT para a sua regulamentação.

Foi aprovado, também, nessa reunião da plena que o GT Persólidos que antes era responsável pela criação da Política Estadual de Resíduos Sólidos seria responsável pela implementação da mesma, tendo sido aprovado também que esse GT seria composto por membros do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM), pois, seria um GT compartilhado entre o ConCidades Ba e o CEPRAM .

01/06/12 – Foi discutido alterações nos critérios do cadastro de novos beneficiários do Minha Casa Minha Vida, o Subsistema de Transporte Complementar e o Planehab.

Na pauta sobre o Minha Casa Minha Vida foi decidido construir uma proposta de alteração no GT Cadastro para ser votada na próxima reunião da plena.

Sobre o PLANEHAB foi apresentado pela superintendente de habitação esclarecimentos sobre o que estava sendo feito até então.

Na pauta sobre o Subsistema de Transporte Complementar, um representante da AGERBA prestou esclarecimentos para os conselheiros sobre o projeto.

04/07/12 – Nessa reunião foi discutido os critérios do cadastro de novos beneficiários do Minha Casa Minha Vida. A discussão girou em torno dos critérios estaduais de prioridade dos beneficiários. Houve discordância sobre o critério para inclusão de participação do pleiteante a beneficiário do MCMV em movimento de moradia entre a lista dos critérios de prioridade.

Duas propostas foram debatidas: uma defendia colocar entre as prioridades beneficiários vinculados a movimentos de luta pelo direito à moradia, com assento no ConCidades. A outra defendia como priorização a

beneficiários participantes de movimentos de luta pela moradia independente do movimento ter cadeira ou não do conselho.

A primeira proposta foi aprovada, obtendo 32 votos, contra 3 votos na segunda proposta.

27/07/12 – Como pauta teve a apresentação dos resultados das etapas de consulta a partir de assembleias do PLANEHAB, discussão sobre o conflito fundiário do Rio dos Macacos e atraso de obras do PAC.

Sobre a pauta do conflito fundiário do Rio dos Macacos, conselheiros representantes dos movimentos sociais solicitaram que a SEDUR acompanhasse o desenrolar do conflito.

Em relação ao PAC, conselheiros representantes dos movimentos sociais questionaram o atraso de obras e pediram esclarecimentos. Foi decidido que a CONDER seria convocada para prestar esclarecimentos na próxima reunião do CT de habitação

19/10/12 – Foi pauta relatório da SEI sobre Cidades Médias e Desenvolvimento, situação das obras de urbanização de áreas precárias, cadastro da demanda habitacional.

Foi levado para o conselho a discussão com os esclarecimentos da CONDER sobre o atraso das obras de urbanização de áreas precárias.

Sobre a pauta do cadastro da demanda habitacional foi deliberado que este não se encerrassem no prazo inicial ficando aberto permanentemente.

13/12/12 – Foi discutida a atuação da Agência Reguladora de Saneamento e Águas (AGERSA) e a regulamentação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos.

Foi tirado um calendário para aprovação da minuta de Regulamentação da Política Estadual de Saneamento Básico.

Sobre a pauta da AGERSA, um representante apresentou para o conselho a atuação da AGERSA. Foi deliberado que o ConCidades/Ba teria uma cadeira dentro da AGERSA para acompanhar sua atuação.

22/03/13 – Foi discutido o Sistema Viário Oeste, adesão dos municípios ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, invasão de unidades prontas do MCMV.

Sobre o Sistema Viário Oeste foi apresentado os estudos sobre seu impacto analisando o projeto da ponte Salvador Itaparica e o Porto Sul.

Foi decidido mobilizar para aumentar a adesão dos municípios ao SEHIS, definindo uma meta de 180 adesões até o final do ano

Discutiu-se o fato de que tem ocorrido invasão a unidades já prontas do Minha Casa Minha Vida. Foi deliberado que nesse caso haverá responsabilização individual das pessoas que invadiram as unidades.

14/07/13 – Essa reunião teve como pauta o PLANEHAB, atuação AGERSA, Plano Estadual de Saneamento Básico

O produto final do PLANEHAB foi discutido e aprovado, sendo encaminhado para a CAIXA.

Foi deliberado que o conselho seria responsável por criar instrumentos para estabelecer a relação entre a AGERSA e os municípios.

Também foi debatida e deliberada a metodologia para a construção do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB).

23/07/13 - Foi discutido o Sistema Viário Oeste e uma oficina técnica sobre o MCMV.

Sobre o Sistema Viário Oeste o Secretário de Planejamento fez uma exposição sobre o sistema. Os conselheiros representantes dos movimentos

sociais questionaram sobre os impactos da construção da ponte Salvador-Itaparica na atividade pesqueira e sobre o processo de participação da sociedade civil na construção do sistema.

Sobre a oficina foi deliberado que seria realizada uma oficina técnica com os municípios sobre o programa MCMV em municípios com população até 50 mil habitantes, decidindo sua metodologia.

27/08/13 – Foi pauta dessa reunião a tarifa do transporte coletivo intermunicipal da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Discutiu-se uma minuta que propunha reduzir em 7,23% a tarifa de ônibus da RMS. Uma parcela dos conselheiros era a favor da minuta, principalmente os representantes dos movimentos sociais, enquanto outra parcela era contra a redução nessa reunião, defendendo que não haveria subsídios suficientes para definir o valor .

Foi deliberado que haveria uma nova reunião do conselho para deliberar sobre o assunto, depois da reunião do GT que trataria de construir esses subsídios.

06/12/13 – Teve como pauta a redução da tarifa dos transportes coletivos da RMS.

Sobre a pauta havia discordância sobre se cabia ou não ao conselhos deliberar sobre a redução. Por fim foi a minuta de redução foi aprovada, contudo também foi aprovado um destaque que modificava o verbo “delibera” por “recomenda”, tornando a redução uma recomendação do conselho.

28/03/14 – Nessa reunião foram discutidas a proposta de Zoneamento Ecológico e Econômico da Bahia e o relatório de diagnósticos de demanda dos novos empreendimentos habitacionais

Em relação ao zoneamento a proposta foi apresentada e discutida pela SEPLAN.

Sobre o diagnóstico foi decidida uma resolução de recomendação em articular com a Coordenação do Programa Vida Melhor na Casa Civil do Governo e *recomendação de que o governador crie critérios que possibilitem prioridade para as famílias do MCMV nos programas estatais.*

16/05/14 - Foi pauta o Concurso de Ideias de Arquitetura e Urbanismo para projetos de urbanização de favelas, Plano de Ação para a criação e ou Fortalecimento dos Conselhos Municipais e ampliação do GT pós-ocupação.

Foi discutido e aprovado um modelo para o Concurso de Ideias que tinha como intuito premiar as melhores propostas para projetos de urbanização de favelas. Foi aprovado que o concurso seria organizado pela SEDUR com o apoio do conselho.

Também foi pauta o plano de ação para a criação dos Conselhos Municipais. Foi deliberado que os conselheiros territoriais acompanhariam o processo de criação nas cidades do interior e promover o diálogo com o conselho estadual.

Foi deliberado que o GT de pós-ocupação seria ampliado para as regionais da caixa.

3.2 Descrição das principais pautas relacionadas a composição, regimento e dinâmica interna

21/08/09 – Nessa reunião da plena foi definido o prazo para as atividades da comissão preparatória para a 4ª Conferência Estadual das Cidades.

13/11/09 –Nessa reunião houve informes sobre as atividades da comissão preparatória para a 4ª Conferência Estadual das Cidades, tendo sido decidido que a lista dos integrantes das subcomissões seria enviada para o e-mail dos conselheiros. Se não houvesse nenhuma retificação por parte dos conselheiros esta lista seria aprovada em consenso, ficando definido também que qualquer conselheiro pode participar de uma subcomissão.

Ainda nessa reunião da plena a conselheira representante da Associação Nacional dos Técnicos Sociais da Caixa Econômica, tendo em vista a baixa presença de representantes do Poder Público nas reuniões das câmaras técnicas, solicitou que a Secretaria-executiva do ConCidades pressionasse estes conselheiros a participar das mesmas.

14/12/09 – Nessa reunião da plena houve novamente críticas de representantes dos movimentos sociais às constantes faltas dos representantes do poder público. Foi solicitado também, pelo conselheiro representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores, que houvessem maiores espaços para a formação e capacitação dos conselheiros, sugerindo uma discussão sobre a política macroeconômica.

Por fim, houve uma discussão sobre a construção de um espaço comum entre todos os conselhos do Estado para a convocação de reuniões, espaços de formação e integração dos conselheiros. Este espaço seria chamado de Casa dos Conselhos. Entretanto foi sinalizado no decorrer da discussão que esse espaço funcionaria melhor se fosse do poder municipal em vez de estadual.

15/10/10 – Essa reunião da plena foi a primeira presidida por Cícero Muniz que tinha sucedido a poucos meses Afonso Florence como Secretário de Desenvolvimento Urbano da Bahia. Nela, a passagem e a hospedagem dos conselheiros suplentes não foi garantida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, e os representantes dos movimentos sociais criticaram tal acontecimento, alegando que em todas as outras reuniões da plena a

passagem e a hospedagem eram garantidas, tanto para os suplentes, quanto para os titulares. Argumentaram que os suplentes, mesmo não tendo direito a voto, tem a responsabilidade de repassar as discussões do conselho para os movimentos sociais, sindicatos ou regiões que representam. Após muita pressão, os representantes dos movimentos sociais apontaram a necessidade de se votar essa questão. Neste momento o chefe de gabinete da SEDUR apresentou que não haveria necessidade de votar tal questão, pois, já estaria referendado no estatuto a obrigatoriedade da SEDUR garantir as passagens e hospedagens para todos os membros do conselho, o que foi acordado então por consenso.

Sobre as críticas apresentadas por conselheiros nas reuniões passadas sobre a constante falta dos representantes do poder público, a Secretaria-executiva do Conselho informou que convocará uma reunião com os Secretários Estaduais para abordar a necessidade da participação efetiva desses representantes.

Ainda na reunião de 15/10/10 foi discutido um problema da composição das representações territoriais. No estatuto todos os territórios do estado da Bahia têm conselheiros representantes, entretanto, foi constatado pela secretaria-executiva que alguns territórios não estão representados, tendo sido decidido que seria criada uma comissão para avaliar, tanto essa problemática na eleição dos conselheiros, quanto para analisar as atualizações estatutárias demandadas. Esta comissão foi composta pelos conselheiros representantes do Território do Recôncavo, da União Nacional por Moradia Popular da Bahia, da Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional das Associações de Moradores, Federação das Associações de Moradores do Estado da Bahia e Federação de Associações de Bairros de Salvador.

Por fim, foi apresentada pela Secretaria-executiva uma proposta para o projeto de capacitação dos conselheiros e formada uma comissão para, junto com a Secretaria-executiva, acompanhar o processo de capacitação. A comissão foi formada com os representantes do processo de capacitação junto com a Secretaria-executiva.

10/12/10 – Nessa reunião, primeiramente, foi apresentado pela comissão de capacitação os informes sobre o Projeto de Capacitação do Conselho e foi decidida a data do primeiro módulo.

Posteriormente, foram apresentados os resultados da comissão de ética formada para averiguar a problemática das representações territoriais. Chegou-se à conclusão de que a empresa contratada para sistematizar as deliberações do Congresso cometeu erros na ata sobre os representantes eleitos. Segundo a comissão, o problema foi resolvido a partir do diálogo, fazendo portanto as devidas alterações, desempossando os conselheiros que tinham assumido indevidamente e empossando os conselheiros devidamente eleitos.

18/03/11 – Na reunião da plena foi discutido a proposta de capacitação e o Seminário que daria início ao projeto. Foi sugerido pelos conselheiros que fosse alterado o nome da proposta: de Projeto de capacitação passaria a ser chamado Projeto de Aperfeiçoamento. A minuta do projeto foi elaborada pelos coordenadores das câmaras técnicas e pelos conselheiros membros da comissão, visando fomentar o aperfeiçoamento a partir dos recursos da própria SEDUR, utilizando-se da estrutura já existente. Após discussão a minuta foi aprovada.

A Secretaria-executiva pediu para os conselheiros que sugerissem alternativas para que aproximem os conselheiros representantes dos territórios dos municípios uma vez que inúmeros conselheiros representantes dos territórios tem alegado dificuldade em serem reconhecidos. Foi decidido, a partir da discussão, que seria elaborado um informativo, enviado a todos os prefeitos, sobre a importância do Conselho Estadual das Cidades e pedindo apoio do prefeito para viabilização de debates e discussões articuladas pelo conselheiro representante de seu território, acerca das políticas públicas articuladas no ConCidades.

19/05/11 – Nessa reunião do Conselho, inúmeros representantes dos movimentos sociais criticaram as constantes faltas do presidente do Conselho e da coordenadora do CT de PGTU e Mobilidade Urbana. Foi proposta alteração na lei que institui o Secretário de Desenvolvimento Urbano como o

presidente do conselho, e decidiu-se que seria convocada uma reunião para a discussão e possíveis alterações no regimento interno do ConCidades/Ba.

Ainda nessa reunião, foi deliberado a formação de um núcleo de assistência técnica para acompanhar o processo de criação dos Conselhos Municipais, decidindo-se que esse núcleo seria formado por 4 representantes do Movimento Popular, 1 dos acadêmicos, 1 dos empresários, 1 das ONGs, 1 dos trabalhadores e 4 do poder público.

21/07/11 – Foi informado pela Secretaria-executiva que quatro substituições de representantes foram feitas em virtude de terem faltado três reuniões consecutivas. Dois deles eram representantes de prefeituras e outros dois do segmento empresarial.

23/09/11 – Nessa reunião a comissão para alteração do regimento, composta pelos representantes: Representante da Central de Movimentos Populares, Representante da Região Metropolitana / Camaçari, Confederação Nacional das Associações de Moradores, Representante do Movimento SOS Rio Camaçari e Representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, sugeriu que fosse construída uma reunião extraordinária para ser debatido e deliberado as alterações no regimento. Solicitaram também que as propostas de alterações fossem enviadas por e-mail.

20/10/11 – Essa reunião teve como finalidade debater e deliberar as alterações no regimento interno do ConCidades/Ba. A primeira discussão apresentada foi sobre o rodízio de titulares e suplentes, que só está previsto para representantes do poder público municipal e para os representantes regionais. No caso dos representantes do Poder Público Municipal, a cada 6 meses de mandato o titular troca de lugar com seu suplente. Já com os representantes regionais o rodízio acontece depois de 18 meses. Houve portanto, a proposta de igualar o tempo de rodízio dos representantes do Poder Público Municipal e dos representantes regionais. Entretanto, alguns

conselheiros defenderam que o rodízio deveria ser de 6 meses para as duas categorias e outros de que deveria ser de 18 meses. Chegou-se ao consenso de que essas alterações só poderiam ser feitas na elaboração do Regulamento para a próxima Conferência.

Discutiu-se também, por iniciativa dos representantes da sociedade civil, a substituição do presidente do conselho em virtude das inúmeras faltas, argumentando-se que a participação do Secretário como presidente do conselho é importante, entretanto, as inúmeras faltas têm prejudicado o andamento do ConCidades BA. A Secretaria-executiva apresentou a proposta de que na falta do Secretário de Desenvolvimento Urbano ele fosse substituído pelo Chefe de Gabinete, pois este é quem representa o Secretário quando o mesmo não está presente. Esta proposta foi aprovada por consenso.

Apresentou-se a demanda discutida na câmara técnica da necessidade da escolha de uma empresa prestadora de serviço público de saneamento básico para compor a Câmara Técnica de Saneamento, argumentando-se que segundo a Lei de Saneamento Básico deve haver na CT a representação de uma empresa prestadora de serviço público de saneamento básico. Foi deliberado por consenso de que essa empresa seria indicada pelo CT de Saneamento e aprovada na plena.

Ainda nessa reunião da plena foi aprovada a alteração das reuniões das CTs, que passariam a ser bimestrais em vez de mensais.

13/12/12 – Foi discutido os critérios sobre a perda da vaga pelo conselheiros e o regimento da 5 Conferência Estadual.

Foi proposta a diminuição do número de faltas necessárias para o conselheiro perder a vaga no conselho. Entretanto a maioria optou por não fazer alterações, derrubando a diminuição proposta.

22/03/13 – Foi debatido a estrutura da 5 Conferências Estadual de Desenvolvimento Urbano.

O Conselho discutiu a estrutura da conferência deliberando que ela teria 4 eixos. Sendo eles: Eixo I – Participação e Controle. Eixo II – Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social. Eixo III – Instrumentos de Políticas de Integração Intersetorial e Territorial. Eixo IV – Políticas de Incentivo à implantação de instrumentos de Promoção da Função Social da Sociedade

3.3 - A capacidade deliberativa do ConCidades/Ba

Para analisar a capacidade deliberativa de um conselho, ou seja, se as deliberações realmente são asseguradas é necessário, primeiramente, analisar as intervenções dos conselheiros. No caso do ConCidades/BA, em seu estatuto a reunião da Plena é definida como espaço máximo de discussão e decisão. A partir da análise das atas percebemos que as intervenções dos conselheiros estão relacionadas principalmente com o acompanhamento das políticas públicas, programas ou ações relacionadas à Secretaria de Desenvolvimento Urbano; alterações no regimento interno e demais questões relacionadas com a própria lógica e estrutura do conselho; e no que tange a construção de novas políticas públicas ou programas referentes à habitação, saneamento ou mobilidade.

Ao analisar as reuniões da plena do ConCidades/ BA é possível subdividir as pautas relacionadas a políticas públicas, programas governamentais e obras públicas em dois distintos grupos. Um deles seria o das políticas, programas e obras elaboradas e executadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. O outro das políticas, programas e obras relacionados com a política de desenvolvimento urbano, mas que não são elaborados e executados pela SEDUR. Projetos de grande impacto no estado como o Porto Sul, a ferrovia Oeste-Leste, as obras de infraestrutura da Copa do Mundo de 2014 e o Sistema Viário Oeste , por seu caráter transversal (estando relacionados com inúmeras secretarias), não são de inteira responsabilidade da SEDUR, sendo situados portanto, nesse segundo grupo.

Na análise das discussões e encaminhamentos dessas políticas, programas e obras que não estão atreladas a SEDUR é perceptível que o conselho não tem força deliberativa. De fato essas pautas são exaustivamente discutidas, os órgãos públicos responsáveis por sua execução são convocados a apresentar o projeto e a responder as perguntas dos conselheiros. Entretanto, as opiniões formadas pelos conselheiros a partir desse processo de discussão e análise não são deliberativas. Como exemplos, podem ser citados o projeto do Porto Sul e o da ferrovia Oeste-Leste. Nos dois casos as discussões no conselho começaram ainda no ano de 2009. Após pressão dos conselheiros a casa civil em 2010 mandou representantes para apresentar e discutir com o ConCidades esses dois projetos. Os conselheiros já tinham feito alguns debates nas câmaras técnicas e nas reuniões da plena, tendo condições portanto de sugerir alterações. A maior parte das indagações e preocupações dos conselheiros estavam relacionadas com o impacto dessas obras nas comunidades próximas. Entretanto, as sugestões dos conselheiros não tiveram nenhum caráter deliberativo. As obras já tinham sido aprovadas pelo Estado, cabendo ao ConCidades somente um papel consultivo.

Outro exemplo é o do aumento da tarifa de água. Apesar do ConCidades ter lançado resolução contrária ao aumento, a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico da Bahia (CORESAB) elevou a tarifa. Os conselheiros questionaram e convocaram a Embasa e a CORESAB para esclarecimento. Somente no segundo convite a empresa mandou representante para explicar os motivos da alteração da tarifa. Pelo fato da Embasa ser uma empresa pública que não está atrelada a SEDUR, o ConCidades não tem capacidade de vetar o aumento da taxa de água.

Mesmo o caráter fiscalizador do conselho, em relação às políticas, programas e obras que não estão atreladas a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pode ser questionado. Apesar dos órgãos do Estado responsáveis por essas políticas, programas ou obras serem convocados a apresentar o projeto e prestar esclarecimentos, não há garantias de que o órgão responsável irá se submeter a fiscalização do ConCidades. Portanto, por não dispor de mecanismos que controlem os órgãos que não estão submetidos à estrutura da SEDUR o conselho não tem assegurado o caráter fiscalizador.

Como exemplo, pode ser citado o Porto Sul. Este empreendimento será um sistema portuário localizado na Ponta da Tulha, ao norte de Ilhéus, de gestão partilhado com a União, o Estado da Bahia e a empresa privada Bahia Mineração (Bamin). As Secretarias que estão à frente desse projeto são a Secretaria Extraordinária da Indústria Naval e Portuária (SEINP), a Secretaria do Planejamento (Seplan) e a Casa Civil do Estado da Bahia. Tendo em vista todo o investimento necessário em infraestrutura e os impactos em toda área urbana de Ilhéus, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano também está envolvida na construção do Porto Sul.

A partir da análise das atas da Reunião da Plena do ConCidades/Ba percebemos que desde a reunião de 31/07/09 o projeto do Porto Sul é discutido no conselho. Em quatro das treze reuniões analisadas este projeto foi debatido pelos conselheiros. Na reunião do dia 23/09/11 a Casa Civil apresentou os estudos desenvolvidos até então, respondeu as perguntas dos conselheiros e ouviu as contribuições. Nenhuma deliberação foi tomada. O ConCidades, portanto, em relação ao Porto Sul, atuou como esfera consultiva. O conselho, apesar de está acompanhando a elaboração e os estudos preliminares, não tem interferência direta no projeto do Porto Sul. Não há nenhum documento oficial que obrigue os órgãos responsáveis pela elaboração do projeto em questão a se submeter ao ConCidades. Consequência disso é o fato de que apesar dos debates nas câmaras técnicas e nas reuniões da plena começarem em 2009, somente em 2011 a Casa Civil mandou representantes.

Portanto, apesar, de acompanhar e emitir opiniões, o conselho não tem capacidade de deliberar e muito menos nenhuma garantia de que terá as informações necessárias para fiscalizar a elaboração e a execução das obras relacionadas ao Porto Sul.

Com o projeto da Ferrovia Oeste-Leste não é diferente. Esta ferrovia será construída pela empresa do governo federal Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, com recursos do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), ligando a Bahia ao Tocantins. 1100 km serão construídos em território baiano, custando cerca de 4,2 bilhões. A construção do trecho da obra no território

baiano envolve inúmeras secretárias, principalmente a Secretaria do Planejamento (Seplan), Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a Casa Civil do Estado da Bahia. De maneira análoga ao Porto Sul o ConCidades Ba está atuando como esfera consultiva. Exemplo disso é o fato dos conselheiros representantes dos movimentos sociais terem sido contrários na reunião da plena ao ponto do projeto que torna essa ferrovia exclusiva para transporte de mercadoria. O ConCidades sinalizou a importância de que a ferrovia Oeste-Leste também possa ter a capacidade de transportar passageiros, entretanto, a Casa Civil não acatou essa solicitação.

Segundo seu Regimento Interno o ConCidades/ Ba é um conselho deliberativo e fiscalizador no que se refere as questões da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e consultivo em relação às demais políticas públicas do Estado. O Porto Sul e a ferrovia Oeste-Leste, dependendo da perspectiva, podem ser considerados ou não questões relacionadas com a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano. Portanto, o Regimento Interno não deixa claro quais são as questões relacionadas à Política de Desenvolvimento Urbano e quais não são. O resultado disso é que na prática acabam por somente serem consideradas pelo Estado como questões relacionadas à Política de Desenvolvimento Urbano aquelas que são elaboradas ou executadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Portanto, o ConCidades é o espaço participativo que delibera e fiscaliza as políticas da SEDUR e consultivo nas demais ações do Estado, inclusive as relacionadas com Política de Desenvolvimento Urbano, mas que são elaboradas ou executadas por outra Secretaria.

Uma ocorrência emblemática foi a da discussão sobre a tarifa de transporte intermunicipais. A partir das manifestações que ocorreram em Salvador a partir do Movimento Passe Livre foi acordado com o governador Jaques Wagner que o ConCidades/Ba deliberaria sobre a tarifa. A partir disso o conselho começou a discutir a questão. Por fim, o conselho decidiu e aprovou a redução da tarifa. Apesar do acordo do MPL com o governo a decisão foi derrubada juridicamente, a partir do argumento de que o ConCidades não era o espaço para deliberar sobre tal questão.

Por outro lado em relação às políticas públicas, projetos e programas desenvolvidos pela SEDUR o quadro apresenta-se diferente. As atas demonstram que a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) e o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social (PHIS) foram discutidos e deliberados ao longo das reuniões do conselho. O acompanhamento do processo de elaboração das políticas e programas é feito a partir da respectiva câmara técnica. No caso da PERS um GT de elaboração foi criado no qual a política foi construída com apoio de uma consultoria. Já no caso da PHIS, apesar de não ter sido criado um GT específico, a câmara técnica de habitação acompanhou todo processo de elaboração e por fim, submeteu a aprovação do programa à aprovação do espaço da câmara. Além disso, tanto o PHIS quanto a PERS, foram votadas e aprovadas pelo conselho. As câmaras técnicas ficaram responsáveis em proporcionar um acompanhamento prolongado do processo de elaboração das políticas e programas, enquanto a reunião da plena ficou responsável em discutir progressivamente os avanços na elaboração e por fim votar e deliberar sobre a política em questão. Com isso há a garantia de que as políticas da SEDUR só sejam encaminhadas para o legislativo depois da aprovação no ConCidades/Ba.

Da mesma forma os conselheiros conseguiram decidir sobre critérios relacionados a políticas da SEDUR. No caso do Minha Casa Minha Vida os representantes dos movimentos sociais pressionaram e conseguiram garantir que participar de movimento social seja um dos critérios para a lista de beneficiários prioritários para o programa.

Um ponto importante também é verificar se os conselheiros têm influência nas alterações do Regimento Interno do conselho. A capacidade do ConCidades de deliberar sobre si mesmo é essencial para garantir o caráter deliberativo nas políticas públicas. Se o conselho não tem a prerrogativa de regulamentar, adaptar e melhorar seu estatuto dificilmente terá condições de intervenção real.

Em dez das treze reuniões da Plena analisadas houve algum debate relacionado a própria estrutura ou dinâmica do conselho. Os principais temas debatidos giraram em torno do Congresso Estadual das Cidades, alterações no

Regimento Interno e o Projeto de Aperfeiçoamento. Além disso, dois eventos específicos que ocorreram nas reuniões da plena analisadas chamaram atenção.

O primeiro deles aconteceu na reunião do dia 15/10/10, a única reunião da plena que a SEDUR não garantiu a passagem e a hospedagem dos suplentes. Os conselheiros representantes dos movimentos sociais criticaram tal ação da secretaria e pressionaram para que a mesma garanta que arcaria com as despesas dos suplentes e assim propuseram uma votação para deliberar sobre o assunto. A SEDUR, então, afirmou que não haveria necessidade da votação, pois, acataria a demanda apresentada pelos conselheiros.

O segundo aconteceu na reunião 10/12/10, onde foi constatado um problema na lista de conselheiros empossados. Cada conselheiro regional representa um dos treze territórios da Bahia. Entretanto foi constatado que nem todos os territórios tinham representantes. Foi formada então uma comissão de ética com a participação de representantes dos movimentos sociais para averiguar o caso. Na reunião do dia 10/12/10 foi apresentado que a comissão de ética descobriu que a empresa contratada para fazer a sistematização tinha cometido equívocos confundindo a eleição dos representantes dos territórios para o ConCidades /Ba com a eleição dos representantes para a Conferencia Nacional das Cidades. A partir disso, a comissão de ética dialogou com os conselheiros eleitos ilegitimamente para anular sua posse e assim empossar os representantes legítimos.

Esses dois eventos chamaram atenção por serem duas problemáticas pontuais que requereram que os representantes se organizassem para resolver. A primeira necessitou da pressão dos representantes dos movimentos sociais para garantir que os suplentes possam participar das reuniões e assim levar o debate do conselho para o movimento social, ONG, categoria ou território que representa. O segundo necessitou a criação de uma comissão para resolver um assunto delicado onde a má condução poderia resultar em uma crise no ConCidades.

Esses dois eventos demonstraram que o conselho tem capacidade para resolver problemas pontuais que aparecem ao longo das reuniões. Isso é um fato importante, pois, a incapacidade em resolver esses problemas poderia resultar em enfraquecimento e perda de legitimidade. A participação dos representantes dos movimentos sociais demonstra que estes estão envolvidos no processo de continua construção desse espaço participativo.

Entre as pautas mais discutidas nas reuniões da plena em 2009 estava a 4ª Conferência Estadual das Cidades, organizada pelo conselho, na qual os representantes do ConCidades/Ba são eleitos. O conselho organizou a conferência a partir de comissões e subcomissões onde cada conselheiro escolhia qual subcomissão participaria.

Outra pauta recorrente nas atas analisadas foi o Programa de Aperfeiçoamento. Antes mesmo de decisão da sua implementação, já havia sido apresentada pelos conselheiros a demanda da construção de um programa de capacitação que possibilitasse aos representantes da sociedade civil o acesso a conhecimentos técnicos, políticos e legais relacionados às políticas públicas de desenvolvimento urbano. Este programa foi elaborado a partir de uma comissão formada pela secretaria executiva e por conselheiros representantes dos movimentos sociais.

O Regimento Interno também foi um dos temas mais discutidos. Na reunião da plena do dia 19/05/11, tendo em vista a demanda dos conselheiros representantes dos movimentos sociais de discutir e deliberar sobre alguns pontos relacionados ao Regimento Interno, foi decidido que seria convocada uma reunião para debater essa pauta. O elemento motivador para que os conselheiros apresentassem a demanda de debater alterações no Regimento foram as constantes faltas do presidente do conselho. Segundo o regimento, o presidente é obrigatoriamente o Secretário de Desenvolvimento Urbano e por isso qualquer alteração ou novo mecanismo que possibilite a substituição permanente ou provisória do presidente só poderia ser criado a partir de alterações no Regimento Interno. No decorrer da reunião, foi levantado que haveria então a necessidade de se discutir o regimento como um todo, pois poderiam surgir novos elementos para serem discutidos, acrescentados ou

alterados. Na reunião da plena foi constituída uma comissão com representantes para sistematizar as proposições e possíveis alterações que seriam enviadas por e-mail pelos conselheiros. Foi convocada uma reunião extraordinária com a pauta única de debater e deliberar alterações no Regimento Interno. Como já foi colocado quando discorremos sobre a ata deste dia, os principais elementos da discussão foram o rodízio dos conselheiros titulares e suplentes, a presidência do conselho, escolha de uma empresa prestadora de serviço público de saneamento básico para compor o conselho, a frequência das reuniões das câmaras técnicas. Ao analisarmos esta ata alguns elementos chamam atenção. O primeiro deles é que todas as deliberações foram consensuais. Das quatro pautas discutidas, somente em duas podem ser constatadas alguma pluralidade nas opiniões iniciais. A primeira delas sobre o rodízio dos titulares e suplentes do poder público municipal e representantes regionais teve duas propostas divergentes. Uma delas propunha que o rodízio deveria ser de 6 meses para ambos e a outra de que deveria ser 18 meses. Entretanto com o avançar das discussões, amadureceu a concepção de que estes conselheiros foram eleitos na Conferência das Cidades para exercer um mandato com tempo pré-definido, portanto, as alterações só poderiam ser feitas na elaboração do Regulamento para a próxima Conferência. A segunda das pautas era sobre a presidência do conselho. Os representantes dos movimentos sociais demonstraram em inúmeras reuniões estarem insatisfeitos com as frequentes faltas do presidente do conselho. Segundo o estatuto o presidente do conselho é obrigatoriamente o Secretário de Desenvolvimento Urbano. Os conselheiros, argumentando que as reuniões sem um presidente ficam prejudicadas, começaram a pressionar a SEDUR para que resolvesse essa situação ou então alterasse o Regimento Interno possibilitando que outro conselheiro assumisse a presidência. Entretanto, houve também ponderações por parte dos representantes dos movimentos sociais sobre a necessidade de que o presidente do conselho pudesse responder pela SEDUR no conselho, garantindo assim, que as deliberações ocorridas nas reuniões das plenas fossem respeitadas e acatadas pela secretaria. Mesmo não havendo nenhuma proposta de encaminhamento clara, com o desenrolar da discussão foi-se chegando a um meio termo. Com isso, foi consensuado que a presidência da câmara continuaria com o

Secretário de Desenvolvimento Urbano, entretanto, que nas suas faltas este seria substituído pelo chefe de gabinete. O chefe de gabinete, portanto, como natural representante da SEDUR na ausência do Secretário contemplaria tanto a problemática de evitar reuniões sem presidência, quanto a necessidade de garantir que a SEDUR respeitaria as deliberações do conselho.

Pode-se notar, portanto, que nos assuntos relacionados à dinâmica interna do conselho, têm se conseguido deliberações consensuais. Nos casos presentes nas atas analisadas as ponderações levantadas pelos representantes da sociedade civil foram atendidas e a partir do diálogo foi possível a construção do consenso. Em todos os casos haviam representantes da sociedade civil ocupando as comissões responsáveis por sistematizar e organizar as pautas que seriam analisadas e deliberadas. Assim, envolvendo os conselheiros na condução do processo evitaram-se possíveis tensões. Portanto, nota-se que os conselheiros têm a capacidade tanto legal quanto real de influenciar na condução e nas alterações na dinâmica interna do ConCidades/Ba.

A capacidade de influenciar na dinâmica interna é pré-requisito para um conselho efetivamente deliberativo. Quando os conselheiros não têm garantia de que o estatuto somente será alterado de forma democrática toda estrutura do conselho fica comprometida. Dificilmente um conselho terá a capacidade real de interferir nas políticas públicas do Governo se sua democracia interna estiver comprometida. Entretanto, este elemento por si só não garante que os representantes dos movimentos sociais tenham influência real nas políticas públicas relacionadas com a SEDUR.

Até o presente momento foi constatado que o conselho não é deliberativo em relação às políticas públicas que não são de responsabilidade direta da SEDUR. Também foi constatado que os conselheiros têm capacidade real de alterar a dinâmica e estrutura interna do ConCidades/Ba.

3.4 – O conselho gestor como espaço de articulação política

A análise da capacidade deliberativa responde a uma das principais promessas dos conselhos gestores: a de possibilitar que a sociedade civil participe do processo decisório. Trata-se aqui de participação pensada como decisão.

Entretanto, se por um lado a efetividade deliberativa corresponde há uma das promessas desse mecanismo de participação, ela não consegue dar conta da análise de outra promessa dos conselhos: a de possibilitar que diversos atores se articulem politicamente nos espaços institucionais. Em parte, os conselhos gestores surgiram a partir da demanda dos movimentos sociais de participar e se articular, construindo novas relações e aumentando sua capacidade de pressão. Apesar dessa premissa dialogar com a capacidade de deliberação, ela não se resume a ela. Fatores como a possibilidade de construir novas relações entre atores estatais e da sociedade civil, mobilizar diversos grupos para pressão no âmbito institucional e possibilitar o intercâmbio entre informações e diferentes discursos não podem ser analisados somente pela capacidade deliberativa.

Como afirmei anteriormente, a deliberação no ConCidades/Ba tem ocorrido de forma concentrada no processo de elaboração das políticas públicas relacionadas diretamente com a SEDUR, portanto, se a capacidade de deliberação fosse a única função e potencialidade do conselho, este deveria se esvaziar nas demais reuniões. Entretanto os dados obtidos até aqui não têm demonstrado isso.

Investigar somente a capacidade deliberativa poderia nos levar ao equívoco de ignorar os demais processos no conselho. Por isso, defendo que, além de analisar a capacidade deliberativa, estudar os conselhos como espaço de articulação política é necessário para compreender o espaço que ele ocupa e os possíveis impactos na relação entre movimentos sociais e Estado.

A articulação política como mais um eixo de análise possibilitaria, portanto, investigar não somente os processos relacionados diretamente com a decisão, mas também, o processo de pressão mais amplo que nem sempre foca na deliberação. É possível então estudar situações onde os movimentos optam por utilizar dos conselhos como ferramenta para fortalecer sua pressão e conseguir suas pautas em outros espaços.

É importante afirmar que este trabalho não pretende “quantificar” articulação política. Esse eixo foi tratado como uma perspectiva de análise que possibilita verificar novas relações e processos que são excluídos ou ignorados nas análises que se limitam a investigar somente as discussões do conselho relacionadas com a deliberação.

Nesse sentido, tendo em vista que estamos falando de uma variável pouco observada nos estudos de participação, o primeiro passo consistiu em observar sua existência e sua importância para compreensão do conselho.

Para isso, primeiramente, a partir da análise das atas e da análise feita no capítulo anterior é possível “mapear” em quais situações o ConCidades/Ba demonstrou capacidade de gerar decisão e em quais situações isso não ocorreu.

Tema	Exemplos	Capacidade de gerar decisão
Políticas Públicas formuladas pela SEDUR	Política Estadual de Saneamento Política Estadual de Habitação de Interesse Social	Parcialmente/ deliberação limitada pelas políticas nacionais
obras não formuladas pela SEDUR	Porto Sul, ferrovia Oeste-Leste, Subsistema de Transporte Complementar, Sistema Viário Oeste	Não

Execução das obras relacionadas com as Políticas da Sedur	Obras de infraestrutura realizadas pela CONDER Obras realizadas pela CAIXA	Não
Atuação as agências de regulação	AGERBA, AGERSA	Não
Critérios de cadastro	Cadastro do Minha Casa Minha Vida	Sim
Tarifas e taxas	Tarifa de água, Tarifa de transporte	Não
Regras do conselho	Estatuto e minutas	Sim
Regras da conferência	Conferências Estaduais de Desenvolvimento Urbano	Sim

Tabela elaborada pelo autor

Para isso, dentro do estudo de caso proposto, foi observado os principais tipos de momentos onde os atores utilizavam do espaço do conselho como instrumento de articulação e verificamos a partir dessa análise três tipos: o conselho como espaço de mobilização, o conselho como espaço de articulação e criação de novos canais de diálogo institucional e o conselho como espaço para articular diálogo com atores estatais

Foi observado que muitas vezes os conselheiros utilizam o ConCidades/Ba para mobilizar atores sobre discussões sem necessariamente ter intenção de que estas sejam votadas no conselho. É interessante verificar, portanto, que nesses casos o conselho não é utilizado como espaço para deliberação, mas sim como instrumento para articular a mobilização de atores.

O conselho como espaço de mobilização Nesses casos alguns conselheiros constroem reuniões específicas para debater questões em voga com o intuito de sensibilizar e mobilizar os demais conselheiros.

Isso ocorreu, por exemplo, quando o movimento de moradia solicitou uma reunião conjunta de todas as câmaras técnicas para discutir o projeto de Linha

Viva da prefeitura municipal de Salvador. O movimento de moradia, temendo o processo de desocupação que ocorreria com a construção da via pedagiada da Linha Viva² articularam junto com a superintendência de habitação uma reunião para sensibilizar os demais atores para fortalecerem a pressão contrária à Linha Viva. Essa reunião não tinha nenhuma capacidade deliberativa, visto que o projeto é municipal. Funcionou portanto como um espaço para mobilizar os demais movimentos e atores estatais, tentando convencê-los da importância de combater o projeto da prefeitura.

Outro tipo seria o **conselho como espaço de construção** e criação de novos canais de diálogo institucional. Isso ocorre quando a partir do conselho os atores criam canais institucionais de diálogo permanente. O mecanismo do conselho que tem sido utilizado para isso são os Grupos de Trabalho. Um importante exemplo, foi quando as organizações do movimento de moradia construíram um GT para discutir as obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) que ainda não foram concluídas. Estava havendo um diálogo entre a CAIXA e as organizações do movimento de moradia sobre algumas obras específicas. Como desdobramento os movimentos a partir do ConCidades, conseguiram institucionalizar esse espaço criando um GT específico para discutir as obras federais.

O Fórum de Pós-Ocupação foi outro exemplo que ocorreu. A partir das discussões na câmara técnica de habitação e no GT de pós-ocupação, os movimentos conseguiram junto com a CAIXA criar um fórum para debater e resolver problemas relacionados com os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida.

Pode ser observado, portanto, que dois métodos diferentes podem ser utilizados para a construção de novos canais de diálogo institucional. O mais comum seria a criação de canais internos. Nele se constrói, a partir da estrutura do ConCidades/Ba, grupos de trabalho com intuito de aprofundar as discussões ou acompanhar políticas de temas específicos. O desenho institucional do conselho ao possibilitar a criação de GTs, garante portanto, a construção provisória de espaços que possibilitam que seus membros a)

2 - Linha Viva é um projeto da prefeitura municipal que pretende construir uma via expressa pedagiada ligando o aeroporto ao bairro Iguatemi

convoquem uma maior número de atores políticos externos para debates esclarecimentos; b) acompanhem políticas públicas; c) organizem levantamentos ou estudos; d) construam documentos de recomendação sobre obras e políticas públicas.

Foi constatado, também, a possibilidade de criação de espaços externos ao conselho. Nesse caso, apesar das normas e regras do ConCidades/Ba não terem como prerrogativa a criação desses espaços, pode surgir a partir da atuação dos conselheiros articulações para a criação de espaços externos.

O último tipo é o conselho como **espaço para articular diálogo** com atores estatais de difícil acesso para os movimentos ou que estão envolvidos com projetos importantes nos quais o ConCidades não tem sua capacidade de deliberação garantida. Nesse caso, frequentemente, os movimentos solicitam que atores chaves de órgãos públicos sejam convocados para prestar esclarecimentos ou debater algum ponto em questão. Muitas vezes as organizações do movimento de moradia utilizaram desse instrumento para facilitar o diálogo com atores que eles estavam tendo dificuldade para acessar.

Com uma certa frequência a EMBASA, a CONDER e a CAIXA são convocadas pelos conselheiros para prestar esclarecimentos. Essa estratégia também tem sido utilizada para discutir inúmeros projetos como o Porto Sul, o Sistema Viário Oeste, a Ferrovia Oeste Leste e a ponte Salvador Itaparica. Nesses casos, os atores que tem poder de decisão ou que participam ativamente desses projetos são convocados pelo conselho para debates, prestação de contas e para responder perguntas dos conselheiros. Com isso, os movimentos tem a possibilidade de obter informações estratégicas e criar vínculos com os atores estatais com influência.

Tendo observado a capacidade de articulação política é essencial verificar como esta se relaciona com a capacidade de deliberação e como estas duas categorias se relacionam com a atuação dos atores políticos ao longo da existência do conselho. Até agora apresentamos o contexto, as características do ConCidades/Ba, sua capacidade deliberativa e o conselho como espaço de articulação política. A partir dessa análise, defendemos que o conselho como

espaço de deliberação não só não é a única perspectiva observada, como é possível verificar o conselho como espaço de articulação política.

É importante reforçar que o que observamos no ConCidades/Ba não foi somente que existe deliberação e que existe articulação, mas sim que entre as funções principais do ConCidades/Ba estão a articulação e a deliberação conjuntamente. Ou seja, no caso da articulação política, o ConCidades/Ba não se apresentou somente como um conselho onde atores se articulam, mas, mais que isso, uma das perspectivas de atuação do conselho é que ele é um espaço de articulação política e assim a partir de suas prerrogativas e estruturas os atores conseguem mobilizar, criar novos canais e articular diálogo. A discussão aqui, portanto, é a do papel do conselho.

Mas, não basta constatar que o ConCidades/ba não tem um único papel, seja se consolidando como espaço para deliberação em determinadas questões e como espaço de articulação política para outras. É também necessário verificar como esses processos se relacionam com os atores que compõe o conselho.

A partir dos dados obtidos já apresentamos que no ConCidades/ba as discussões e proposições ficam principalmente a cargo da SEDUR e dos movimentos sociais.

Em consonância com o aqui apresentado, Tatagiba (2011) tem defendido que a relação entre os movimentos sociais e o estado, a partir de seus repertórios de interação, é uma variável importante para entender os conselhos gestores.

Tendo em vista todos esses elementos, defendemos que a análise da relação dos movimentos sociais com o ConCidades pode contribuir para construção de uma análise que articule capacidade deliberativa e articulação política. Com o intuito portanto, de apresentar uma proposta possível de investigação que possibilite uma maior compreensão de como a deliberação e a articulação política são construídas ao longo do conselho, iremos no próximo capítulo analisar a relação do movimento de moradia com o ConCidade/ba.

Não pretendemos com isso dar conta da totalidade do conselho, mas sim, apresentar uma proposta teórico-metodológica que possibilite maior compreensão das dinâmicas dessa IP, que temos discutido até então.

Escolhemos o movimento de moradia, por ser o maior e mais presente movimento do conselho. A atuação das diversas organizações do Movimento de Moradia no conselho é um elemento de extrema importância para compreender sua dinâmica.

4 – A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO DE MORADIA NO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA

Como apresentamos anteriormente, é intuito desse capítulo fazer uma análise contextualizada historicamente, resgatando a atuação do movimento de moradia no processo de consolidação do Conselho Estadual da Bahia, possibilitando assim verificar como o conselho como espaço de deliberação se consolidou empiricamente.

Contudo, primeiramente torna-se necessário apresentar o contexto na qual a atuação das organizações do movimento de moradia está inserido dentro do conselho. Por isso apresentaremos um breve antecedente do contexto institucional e da câmara técnica de habitação.

4.1 - Contexto Institucional

Em 2002, pela Lei 8.538, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Entretanto, no primeiro momento, não havia uma superintendência exclusiva para a pauta da habitação. Somente em 2005 foi criada a Superintendência de Habitação, com o intuito de elaborar, promover e coordenar estudos relacionados com a execução, coordenar e formular estudos relacionados com a elaboração, monitoramento e execução da política estadual de habitação.

Mesmo com a criação da superintendência as ações relacionadas com a política de habitação se davam a partir de uma grande diversidade de órgãos institucionais, como a CONDER, URBIS (até entrar em liquidação em 1998), a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), SECOMP (até 2006) e SEDES (a partir de 2006). Com isso, até então, a SEDUR e sua Superintendência de Habitação, como consequência dessa fragmentada estrutura institucional, acabava por ter como única atribuição a elaboração da Política Estadual de Habitação de Interesse Social.

Com a eleição do governador petista Jaques Wagner em 2006 e a nomeação do também petista Afonso Florence para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano ocorreu um processo de reforma institucional e reestruturação dos órgãos relacionados com desenvolvimento urbano no estado. Já em 2007 a SEDUR começou a pressionar pelas vias institucionais com o intuito de centralizar a coordenação da Política Estadual de Habitação e Interesse Social e do Programa de Habitação do Estado da Bahia. Como resultado dessa disputa, de forma progressiva, a Superintendência de Habitação foi acumulando um maior número de atribuições, até em 2009 alcançar seu pleito de centralizar a coordenação em questão. Isso só foi possível a partir da lei 11.361 de 20/01/2009 que atribuiu a SEDUR o planejamento e a supervisão das ações da política de habitação, enquanto a CONDER ficou responsável pela execução.

Como resultado da ampliação formal da SEDUR foi necessária uma reforma interna que reorganizasse sua estrutura possibilitando que essa secretaria pudesse atender às novas demandas. Foi criada na Superintendência de Habitação, por exemplo, a Diretoria de Regularização Fundiária, que tinha entre suas coordenadorias a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A disputa institucional mencionada fica bem evidente na fala da superintendente de habitação da época:

“Outra batalha foi a reforma administrativa que foi fundamental (...). A atuação era absolutamente pulverizada, a gente tinha a CONDER atuando, a SEDUR, a SEDES que era a antiga SECOMP e ficava com a parte dos programas, a CAR e atuando no estado tinha um órgão federal que era o INCRA(...). Começamos, então, uma batalha para trazer [os programas]. Só que para trazer esses programas para a SEDUR a gente precisava criar uma estrutura “.

4.2- A câmara Técnica de Habitação

Em geral, os estudos sobre conselhos gestores não analisam a atuação nas câmaras técnicas e nos Grupos de Trabalho. Isso ocorre, pois nesses espaços não acontecem deliberações. As discussões ocorridos são levadas para a plenária onde ocorre as votações. Entretanto, as câmaras são um importante espaço para entender a dinâmica do conselho e a atuação dos atores que o compõe. Por isso, escolhemos acompanhar as reuniões da Câmara Técnica de Habitação. Para isso utilizamos como instrumento metodológico o diário de campo, além de entrevista e análise de atas.

A Câmara Técnica de Habitação se reúne mensalmente em Salvador, sempre no dia anterior às reuniões da Plena. O local é variável, normalmente acontecendo em um dos auditórios do Centro Administrativo da Bahia.

O superintendente de habitação é o coordenador da câmara. Apesar de não serem conselheiros, sua equipe tem direito de fala. Portanto, apesar de oficialmente o superintendente de habitação ser o único conselheiro da SEDUR na câmara técnica de habitação, na prática os diretores de pastas e assessores participam ativamente das reuniões.

Como composição constam 5 representantes do poder público municipal, 2 do poder público federal, 3 do poder público estadual, 9 dos movimentos sociais e populares, 1 das instituições acadêmicas, 1 das Ongs, 2 dos sindicatos empresariais e 2 dos sindicatos de trabalhadores.

Assim como no ConCidades/Ba as discussões são protagonizadas pela SEDUR e pelos movimentos sociais, como demonstra fala de uma liderança dos movimentos:

“Quem puxa (as discussões) são os movimentos sociais, mas os sindicatos dificilmente não vêm com a gente”.

A importância da câmara em relação a deliberação está relacionada com o fato de que ela possibilita que os atores utilizem seu espaço para negociar em torno das pautas antes da plena, com o intuito de garantir maioria quando for acontecer a votação. A percepção de uma das lideranças do movimento de moradia exemplifica a questão:

“(...) dentro do próprio ConCidades , a gente precisa da plena para aprovar, cada coordenador vai para uma câmara técnica para ver se na plena é aprovado o que a gente quer, mas na maioria das vezes é”.

A câmara técnica de habitação também é um espaço importante para a consolidação do conselho como espaço de articulação política, possibilitando mobilização de diversos atores em torno das pautas de habitação, seja convocando atores estais para discussões, seja criando novos canais ou possibilitando discussões sobre pautas diversas.

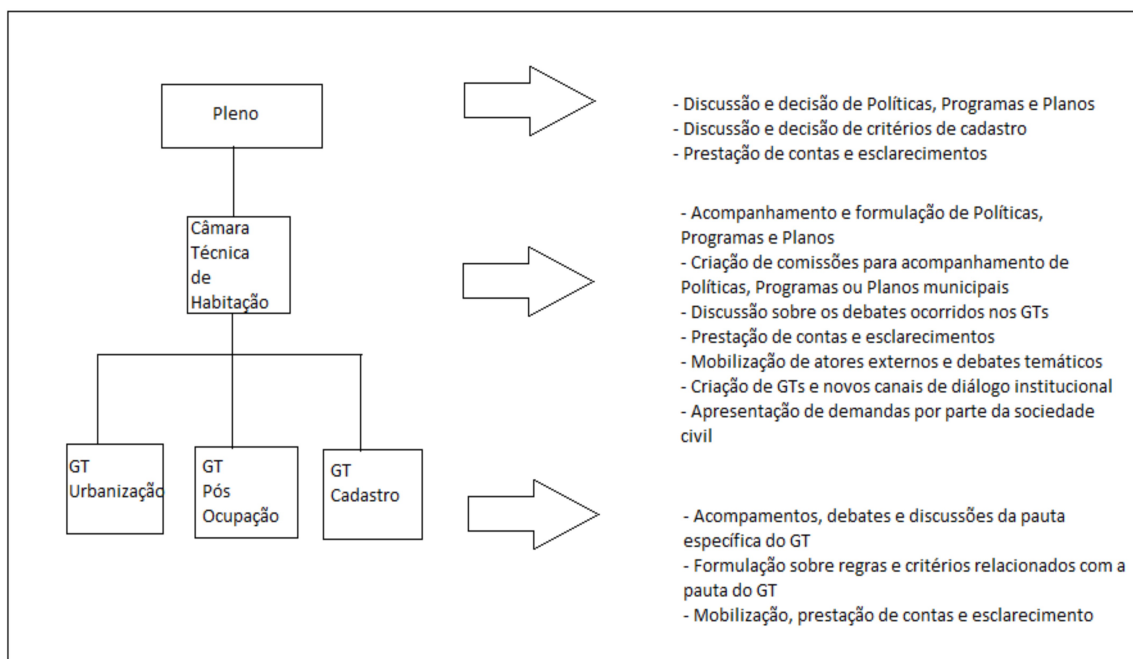
Existem 3 Grupos de Trabalho permanentes ligados a câmara técnica de habitação: GT urbanização, GT cadastro, GT pós-ocupação

O GT de urbanização é responsável por acompanhar as obras do PAC, é papel deste dialogar com órgão estatais e mapear os problemas relacionados as obras em execução

O GT cadastro tem como papel formular as regras do cadastro de beneficiários do Minha Casa Minha Vida e acompanhar o processo até a obtenção dos documentos por parte dos beneficiários

O GT pós-ocupação é responsável por acompanhar as demandas e problemas relacionadas com as obras já finalizadas e ocupadas. Seu papel é levantar os principais problemas enfrentados pelos beneficiários do Minha Casa Minha Vida e propor soluções.

A estrutura do ConCidades/Ba no que se refere as pautas de habitação pode ser resumida no seguinte organograma:



organograma elaborado pelo autor

4.3 - A atuação do movimento de moradia

Para a construção dos instrumentos analíticos utilizados neste trabalho algumas contribuições da teoria recente sobre movimentos sociais e participação serviram de referência e ponto de partida. Destaca-se entre elas a utilização do conceito de Tilly de repertórios para analisar as diversas possibilidades de atuação dos movimentos na conjuntura brasileira (TATAGIBA, ABERS e SERAFIN, 2011; TATAGIBA, PATERNIANI e TRINDADE, 2009). Ao analisar a especificidade da interação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil, as autoras deslocaram a ideia de Tilly de repertórios de ação coletiva para repertórios de interação, possibilitando a análise da diversidade de práticas utilizadas para a reivindicação no Brasil. Tatagiba, Abers e Serafin apresentam 5 tipos recorrentes de rotinas para a interação: participação institucional, lobbies no parlamento, protesto, política da proximidade e ocupação de cargos.

A participação institucional consiste em participar de instâncias institucionais como conselhos gestores e orçamentos participativos. Os lobbies

se referem em pressionar o parlamento a partir de influência sobre vereadores, deputados e senadores. Já o protesto, como diz o nome, seria realizar atos, manifestações, etc. Por sua vez, a ocupação de cargos estaria relacionada com a ocupação por membros dos movimentos de cargos públicos e a política de proximidade consiste em utilizar de relações pessoais ou de proximidade para conseguir que suas pautas sejam atendidas.

Nesse sentido abre-se caminho para estudos sobre as experiências de interação entre movimentos sociais e Estado, a partir da participação institucional em IPs como os conselhos gestores.

Para compreender a atuação do movimentos de moradia em frente às potencialidades e limitações do conselho será necessário analisar esses elementos de forma conjunta, verificando como as estratégias e repertórios de interação do movimento se relacionam com as diversas variáveis relacionadas com o ConCidades/Ba.

A partir da análise das atas, documentos oficiais, participação das reuniões do ConCidades e entrevistas com lideranças dos movimentos sociais e gestores públicos da SEDUR, analisei como a atuação dos movimentos sociais perante o Estado e o próprio conselho foram se transformando ao longo desses quase 9 anos de Conselho Estadual das Cidades da Bahia, buscando explicitar os conectivos e impactos de um sobre o outro.

O ConCidades/Ba, como dito anteriormente, surge em meio a uma disputa institucional capitaneada pela SEDUR. A partir da eleição do governo petista em 2006 duas grandes novidades surgiram no cenário relacionado com as políticas de habitação: a criação em 2007 do ConCidades e a reforma institucional da SEDUR.

A criação do ConCidades na Bahia, portanto, se deu em uma época de disputa entre secretárias e órgãos estatais. Nesse contexto, a ampliação das atribuições da SEDUR relativas à habitação contribuiria para o fortalecimento do conselho, tendo em vista que os diálogos e negociações se concentrariam nessa secretaria. Nesse sentido, para as organizações do movimento de moradia que participavam do ConCidades/ba a reforma institucional da SEDUR possibilitaria que eles não precisassem negociar e pressionar uma grande

diversidade de órgãos diferentes, podendo focar sua atuação principalmente no ConCidades e nos demais espaços de diálogo com a SEDUR.

Por outro lado, para a SEDUR e sua superintendência de habitação, era interessante o apoio dos movimentos nesse processo. Para conquistar seu pleito, a pressão de uma grande diversidade de atores estatais e não estatais contribuiria para convencer o governador da importância de concentrar a coordenação das ações da política de habitação na superintendência em questão.

Esse movimento conjunto fica evidente na entrevista com a superintendente de habitação da época:

“Tudo isso que eu falei [sobre a reforma institucional da SEDUR] foi construído com a participação direta e atuação muito forte dos movimentos de moradia, principalmente aqueles que já tem uma inserção nacional tiveram uma atuação muito presente: a União por Moradia popular, o MNLM, o MSTS, o MSTB.(...) os movimentos o tempo todo pautaram a SEDUR.”

A concentração da coordenação das ações da política habitacional e a criação do ConCidades/Ba fortaleceram o repertório de interação da participação institucional. A União por Moradia Popular da Bahia, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, o Movimento de Sem Teto de Salvador, o Movimento de Sem Teto da Bahia, a Federação das Associações de Bairro de Salvador e a Frente de Luta Popular foram a partir de 2007 aumentando gradativamente a utilização de espaços institucionais de participação para negociar e pressionar pelos seus pleitos. É interessante notar essa relativa consonância entre as estratégias apesar da grande diversidade de organizações. Apesar de haver uma certa variação em relação as demais rotinas e práticas que compunham o repertório de interação dos movimentos houve o aumento progressivo no acesso os canais de participação.

Entre os movimentos, há uma importante distinção em relação a origem. O MSTS, a Frente de Luta Popular e o MSTB surgiram do mesmo movimento de sem teto em Salvador, enquanto a União por Moradia e o Movimento Nacional de Luta por Moradia na Bahia, são movimentos nacionais.

Em 2003 surgiu o Movimento dos Sem Teto de Salvador a partir de um processo de ocupação de prédios e terrenos abandonados. A partir de divergências internas o movimento se separa com a fundação em 2004 do Movimento dos Sem Teto da Bahia. Já em 2008 algumas lideranças saem do MSTB e fundam a Frente de Luta Popular. Até 2006 a principal rotina era o protesto. Depois, progressivamente, variando de intensidade dependendo de cada organização, a participação institucional e a política de proximidade foram se fortalecendo como rotinas importantes no repertório de interação desses movimentos com o Estado.

O atual MSTS mais próximo ao Partido dos Trabalhadores e a Frente de Luta Popular com lideranças mais próximas do Partido Comunista do Brasil, tiveram como principal rotina a participação institucional e os protestos. A política da proximidade também passou a compor o repertório de interação da relação entre esses movimentos e o Estado na esfera estadual.

Já o MSTB, organização composta por lideranças próximas do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), apesar de também começar a utilizar a participação institucional como importante rotina até 2013, compondo com a SEDUR, além de frequentar o conselho, uma mesa permanente de negociações, continuou tendo o protesto como prática importante. Com o dissolvimento da mesa permanente e a recente saída do ConCidades/Ba, por não ter conseguido eleger representantes na última conferência, a rotina da participação institucional tem se enfraquecido.

Além dos movimentos de sem teto, são organizações expressivas na luta pela moradia na Bahia a UMP/BA e o MNLM. A União por Moradia Popular da Bahia teve início embrionário em 1999 com a reunião de lideranças de bairro. Entretanto, só foi formalmente fundada em 2004, compõe nacionalmente a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e também está filiada a Central dos Movimentos Populares e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana. Como

principal diferença das demais organizações da Bahia está o fato da UMP/BA ter como uma das bandeiras a autogestão de empreendimentos habitacionais.

Já o Movimento Nacional de Luta por Moradia é uma organização fundada em 1990, que está presente em 15 estados, entre eles a Bahia. Assim como a UNMP tem presença nacional e participa do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Tanto a UMP/BA quanto o MNLM na Bahia têm suas principais lideranças próximas ao Partido dos Trabalhadores. Assim como os movimentos já citados, tiveram como principal rotina a participação institucional. A política de proximidade também é prática utilizada pelos movimentos.

Por fim, Federação das Associações de Bairro de Salvador é uma organização do movimento de moradia filiada à Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), surge a partir do diálogo entre associações de bairros de Salvador. Como rotinas tem utilizado principalmente da participação institucional, política de proximidade e durante a gestão do secretário Cícero Monteiro, a ocupação de cargos.

Apesar da grande diversidade de organizações, a análise das atas demonstra que os segmentos do movimento de moradia tendem em votar de forma conjunta. Essa questão transparece na percepção de lideranças do movimento :

“a gente tem uma unidade, dificilmente a gente vota contra, nesse tempo todo só lembro de duas vezes que a gente votou separado”

De 2007 até 2010, portanto, primeiro mandato do governador petista Jaques Wagner e gestão da SEDUR pelo também petista Afonso Florence, a rotina de participação institucional se consolida no repertório de interação dos movimentos de moradia na Bahia, independente do partido político no qual o movimento tem maior proximidade. Já o protesto passa a ser uma estratégia utilizada com menor vigor, principalmente pelos movimentos que apoiaram o

governo nas eleições de 2006. A política de proximidade por sua vez, passa a complementar a rotina da participação, com menos força, entretanto no movimento que apoiou o PSOL, o MSTB.

Sobre a política de proximidade algumas considerações tornam-se importantes em relação ao caso estudado. A partir das entrevistas com os gestores e com lideranças do movimento, essa rotina aparecia mais como um mecanismo para as organizações obterem informações estratégicas do que como um instrumento utilizado para conquistar pleitos. O conselho e as mesas de negociação eram os principais espaços de negociação, enquanto a política de proximidade possibilitava que os movimentos obtivessem informações antes da divulgação oficial. Esse é um ponto importante, pois demonstra que as rotinas se inter-relacionam. Com a criação do ConCidades/BA um dos problemas iniciais era a disparidade entre os conselheiros representantes dos movimentos sociais e os representantes do Estado em relação a facilidade em obter informações. Nesse sentido, a política de proximidade possibilitou um maior equilíbrio, tendo em vista que lideranças, utilizando o trânsito nas diversas organizações estatais (SEDUR, CAIXA, CONDER, etc...) obtiveram informações que não seriam possíveis nos espaços formais. Em contrapartida, o próprio conselho, ao se consolidar, começou a ser um espaço importante para o fortalecimento da capacidade dos movimentos em relação a política de proximidade. As organizações do movimento de moradia, ao utilizar o conselho como espaço para articular o acesso do movimento a lideranças estatais, possibilitaram que novas relações entre lideranças e atores estatais fossem construídas.

Nesse sentido, o conselho possibilitou que a política de proximidade fosse utilizada em outros órgãos estatais, os quais, as organizações ainda não tinham acesso. Com isso, por exemplo, o movimento de moradia conseguiu ter maior possibilidade de pressão em entidades como a CONDER.

“(a relação dos movimento com a CONDER) pode ter mudado alguma coisa, influenciado alguma coisa, eu acho que serviu para tornar as pessoas conhecidas na CONDER, ela faz parte do

conselho ela tem que ouvir, a gente ia pra lá pelo menos pra ser recebido”

Por outro lado, o MSTB apesar de não utilizar com tanta frequência a política de proximidade, era o único movimento com uma mesa de negociação permanente.

Se na primeira gestão do governo petista havia uma maior abertura para o diálogo com os movimentos sociais o mesmo não ocorreu, a partir da percepção dos entrevistados, no segundo mandato de Jaques Wagner. O secretário Cícero Monteiro, de perfil mais técnico, substituiu Afonso Florence na SEDUR. A partir da análise das atas é possível notar que raras vezes frequentava as reuniões do conselho. Além disso, segundo os entrevistados, os movimentos passaram a ter menor abertura de diálogo com o secretário.

Contudo, apesar de menor presença e abertura do secretário em relação aos espaços de participação, o tipo de rotinas utilizadas pelos movimentos até 2014 não se modificaram de forma expressiva.

Para entender esse processo, será necessário aprofundar a análise sobre a atuação dos movimentos de moradia no conselho, relacionando a análise dos repertórios com a da capacidade deliberativa e a do conselho como espaço de articulação política.

Como apresentado anteriormente, o conselho tem capacidade limitada de gerar decisões vinculantes. As decisões ocorrem relacionadas somente com a atuação da SEDUR, as quais também não tem força de lei. Na prática, portanto, é um espaço de consulta e negociação. Nesse sentido, como já levantado, passou a ganhar força a ideia do conselho como espaço de articulação política. Ou seja, quando o conselho começou a dar sinais de que não tinha condições reais para garantir a deliberação, os movimentos começaram a tentar criar instrumentos que possibilitassem, mesmo com capacidade limitada de deliberar, que o ConCidades/Ba contribuísse para que os pleitos dos movimentos fossem alcançados, mesmo que em outros espaços.

Por exemplo, quando as decisões do conselho começaram a ser desrespeitadas por outros órgãos estatais, o movimento mudou a estratégia para pressionar e influenciar em decisões relacionadas com desenvolvimento urbano, mas que não eram da atuação direta da SEDUR. Nesse momento, passar a ser frequente a utilização do conselho como espaço para articular diálogo com atores estatais de difícil acesso. O conselho então começa a ser utilizado também como instrumento de pressão de atores estatais não conselheiros.

Também a importância dos Grupos de Trabalhos cresceu consideravelmente. Existem três GTS relacionados com habitação: cadastro, pós-ocupação e urbanização. A atuação nesses espaços possibilitava pressão institucional.

Na gestão de Afonso Florence a participação institucional foi possível a partir da abertura para a negociação e pela atuação das organizações dos movimentos em aproveitar as possibilidades do conselho para fortalecer a pressão institucional e para aumentar sua capacidade de aproximar atores estatais. Segundo um conselheiro representante do movimento de luta pela moradia:

“(...) fica muito pelo poder do secretário que é o presidente do conselho, se ele é mais ou menos acessível, mas o outro, Afonso Forense a gente conhece, facilidade de entendimento e ser recebido a gente tinha”

Na gestão de Cícero Monteiro com os empecilhos para o diálogo, o conselho se fortaleceu ainda mais como espaço de articulação. Observando as atas e a partir das entrevistas foi possível notar que mobilizações, criação de novos canais e a convocação de atores estatais foram frequentes. Nessa gestão foi criada, a partir do diálogo com a Caixa no GT de pós-ocupação, o Fórum de Pós-Ocupação. Esse espaço apesar de surgir a partir do conselho,

se consolidou como instrumento independente de diálogo entre as organizações do movimento de moradia e a CAIXA.

Contudo, sem interlocutores dentro da SEDUR dispostos a possibilitar e garantir as negociações com o movimento, as articulações e processos de pressão institucional não seriam suficientes. Nesse sentido a nomeação de Cícero e a nova conjuntura dentro da secretaria forçou o movimento de moradia a procurar uma nova estratégia para garantir o diálogo.

A partir do segundo mandato de Jaques Wagner, os movimentos próximos ao governo passaram a se organizar para pressionar o governador pela nomeação de um superintendente de habitação. Uma carta foi entregue ao governador e contando com o apoio da parlamentar Maria Del Carmen, próxima ao movimento e também conselheira, o pleito foi alcançado. Segundo entrevista com representante do movimento de moradia:

“(...) na escolha de Eleonora a gente foi pra cima, nós fizemos carta pro governador, ela não era a pessoa que o governador queria na época,”

Além da superintendente também conseguiram indicar como diretor de mediação de conflitos fundiários, uma liderança da Federação de Associações de Bairro de Salvador.

Com isso a superintendência de habitação passou a atuar como espaço de mediação entre o secretário e o conselho. Essa atuação possibilitou o fortalecimento da pressão institucional exercida pelos movimentos, assim como a possibilidade de conquistar alguma interlocução com a SEDUR. Como demonstrada pela entrevista com representante do movimento de moradia:

“(...) a gente, tem toda diferença do mundo com esse último secretário. (...) para nós quem era secretário de verdade era Eleonora, todo os nossos pleitos a gente encaminhava através dela

internamente no governo, ela tinha abertura pra isso e ela comprava, vamos dizer assim, o nosso discurso e a nossa justificativa e ate se expunha ate de mais,”

A partir do segundo mandato os movimentos passaram a utilizar o conselho como espaço de pressão optando tanto por disputar suas pautas a partir dos espaços institucionais, quanto por buscar construir alianças com diversos atores estatais, na tentativa de ampliar sua rede de influência em mandatos do legislativo e nos órgãos estatais, possibilitando assim que suas pautas transitassem com maior facilidade nos espaços institucionais.

“Estar dentro do Conselho das Cidades para o pessoal do movimento dá um certo respeito, porque de qualquer forma eles sabem disso, o que rola no imaginário deles, (é que) nós somos movimento legítimo a negociar com o estado e a prefeitura. Mas nós conseguimos isso, não veio de lá, quem criou (o ConCidades/ba) fomos nós, quem criou o ministério das cidades fomos nós. O crachazinho lhe dá uma autoridade de chegar agora na SEDUR e falar, eu quero conversar com fulano.”

É possível verificar, portanto, que a capacidade de articulação e capacidade dos movimentos de utilizar uma diversidade de rotinas de repertórios de interação tem possibilitado, apesar das alterações na conjuntura, que a participação no conselho ainda seja um caminho viável para o movimento de moradia na Bahia.

Considerações Finais

Como conclusão desse trabalho, tendo em vista que estamos tratando de uma dissertação que teve como o intuito observar duas diferentes dimensões

relacionadas com o papel do conselho, bem como analisar como estas se relacionam com o processo de interação entre movimento de moradia e Estado, pretendemos como consideração final apontar possíveis caminhos para um maior aprofundamento das categorias analisadas.

Dito isso, algumas considerações podem ser feitas a partir da análise realizada nessa dissertação. Primeiramente, é importante salientar que as análises sobre o desenho institucional e sobre capacidade deliberativa, apresentaram um modelo de conselho que se distancia da ideia de esfera pública habbermasiana ao se aproximar da ideia de conselho como espaço de negociação entre movimentos sociais e Estado. Ou seja, no âmbito empírico, o ConCidades/Ba se apresenta como um espaço profundamente dependente da estrutura estatal se configurando como um ambiente permanente de negociação de interesses entre seus atores, notadamente, os movimentos sociais e os atores governamentais.

Nesse sentido o conselho acaba por se configurar como espaço deliberativo somente em relação as políticas diretamente relacionadas com a SEDUR.

Essa perspectiva, entretanto, demonstra que na realidade prática, os conselhos podem apresentar papéis e funções diferentes das que estão nos documentos oficiais. Com isso, percebemos, a segunda consideração: a função de um conselho gestor não é um fato dado e estático, mas sim algo dinâmico e em disputa. No caso do ConCidades/ba além da perspectiva de conselho como espaço de deliberação, foi observado o conselho como instrumento de articulação política. Podemos afirmar, portanto, que no conselho estudado a articulação política aparecia como uma categoria essencial para entender a atuação dos atores.

A partir das lacunas na capacidade de gerar decisão vinculante os movimentos mobilizaram e se beneficiaram das capacidades do conselho para fortalecer seu poder de pressão, o utilizando como instrumento de uma estratégia mais ampla.

Por último é possível afirmar que a análise da atuação do movimento de moradia é um fator importante para entender o processo de reconfiguração do

papel do ConCidades/Ba. O conselho portante se apresenta como um instrumento em disputa, inserido dentro de uma complexa estrutura de interação. Acreditamos que essa perspectiva de análise onde se contextualiza o processo de consolidação do conselho ao tempo que se verifica suas dimensões no que tange a sua função e a relação entre movimentos sociais e Estado é essencial para aprofundar as análises sobre os conselhos gestores no Brasil.

Hoje, depois de dezenas de anos, o que chamamos de conselhos gestores não necessariamente ocupa o mesmo lugar institucional e tem o mesmo papel, que os conselhos da década anterior. Compreender as reconfigurações e as novas capacidades de atuação desse instrumento é talvez o grande desafio para o campo de análise que se debruça sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Anais do 35°. Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

ALMEIDA, D.C.R. Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro 2006. AVRITZER, Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático, Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

ALMEIDA, C. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc. 2012, n.109, pp. 68-92.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: Pires (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011

AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática. Novos Estudos, 53, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* [online]. 2000, n.50. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009

AVRITZER, Leonardo (org). A Participação Social no Nordeste. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2007

BOHMAN, John. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n.14, abr./jun., 2000.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. 11. Ed. UNB: Brasília, 1998

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma análise dialógica. In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. Paper . Instituto Pólis. 1998

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

COOKE, Maeve. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

CUNHA, Eleanora; PINHEIRO, Marcia. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009

CUNHA, Eleonora S.M. 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: Editora UFMG, p. 135-162, 2007

CUNHA, E. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. 1. ed. Brasília: IPEA, 2012.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: A disputa pela construção democrática na América Latina. Orgs. DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J.

DUVERGER, Maurice. Ciência Política Teoria e Método. Zahar Editores. Terceira Edição. 1981

PIRES, Roberto (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil - Estratégias de Avaliação. Brasília - IPEA, 2011 (Diálogos para o desenvolvimento); v.7

FEDOZZI, L. J. Cultura política e Orçamento Participativo. Cadernos Metrópole, v. 11, 2009.

FERES, Cláudia.. Democracia Deliberativa. Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, n49; ano 2000. Acessada pelo link: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica", in: Textos IDESP, no. 15, 1986

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs). Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paul: Editora 34, 2004

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2000

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003

HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Madri: Taurus, 1987.

HABERMAS, Jürgen. Para a reconstrução do materialismo histórico. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HABERMAS, Jürgen. Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

HABERMAS, Jürgen . Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, Cedec*, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. Estudos de Teoria Política. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007

HELD, David. Modelos de democracia. Madrid: Alianza, 1993

VERA, Isunza. El Caso de São Paulo. in: HERNANDEZ, Andrez e ELIZABETH, Munoz (orgs). Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. 2011.

VERA, Isunza. Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição política mexicana (dois casos para reflexão). In: A disputa pela construção democrática na América Latina. Orgs. DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J.

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

MUNCK, Geraldo. 1997. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. Dados 40.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, Entre o Político e o Estatal e o Universo Gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 18 Nº 52

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota Introdutória. Lua Nova, São Paulo, 84: 13-23, 2011

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Katálysis, v. 13, p. 86-94, 2010.

LÜCHMANN, Ligia Helena. Desafios analíticos e metodológicos na avaliação de efeitos democráticos de instituições participativas. Encontro da Associação Brasileira de Sociologia. 2013

LÜCHMANN, Ligia Helena. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação & Sociedade*. v. 33, p. 513- 532, 2012.

REIS, Bruno. BUENO, Natalia. Deliberação, Representação e Desigualdade Política. III Congresso Latino Americano de Ciência Política.

RIBEIRO, E. A. ; BORBA, J. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do Orçamento Participativo. *Revista debates (UFRGS)*, v. 5, p. 47-66, 2011

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a economia política e do contrato social. Petrópolis:Vozes, 1995

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

PLOTKE, David. Representation in democracy. *Constellations*. 1997

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989

SILVA, R. Regras do jogo e democracia participativa: como diferentes desenhos participativos produzem resultados distintos. In: Anais do I Seminário Nacional e III Seminário Nacional Movimentos sociais, participação e democracia, 2010, Florianópolis. PP.1005-1026.

THAME, Pogrebinschi. SANTOS, Fabiano. Participação como representação. O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305.

TARROW, S. Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político, Petrópolis: Ed. Vozes, 2009

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011

TATAGIBA, Luciana. PATERNIANI, Stella. TRINDADE, Thiago. Ocupar, reivindicar, participar. Opinião Pública. Campinas. 2012.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007. (Cadernos do Observatório, 29).

TATAGIBA, Luciana. Participação, Cultura Política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências. Universidade Estadual de Campinas, 2003

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: Pires (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011