

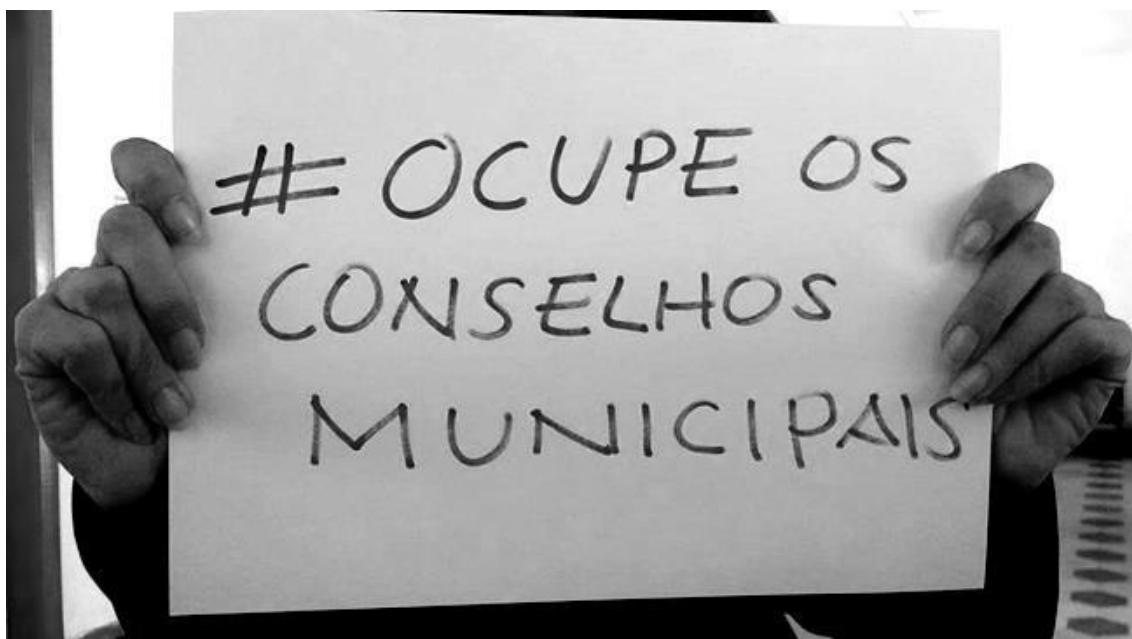


**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



**SÉRGIO SILVA BORGES**

**ESPAÇOS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS: CAMINHOS E  
DESCAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS EM SALVADOR, BAHIA**



**SALVADOR  
2015**

**SÉRGIO SILVA BORGES**

**ESPAÇOS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS: CAMINHOS E  
DESCAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS EM SALVADOR, BAHIA**

*POLITICAL PARTICIPATORY SPACES:  
TRACKS AND SIDETRACKS OF SOCIAL PARTICIPATION IN  
MUNICIPAL COUNCILS IN SALVADOR, BAHIA.*

*ESPACES POLITIQUES PARTICIPATIFS:  
ROUTES ET FAUSSES ROUTES DE LA PARTICIPATION SOCIALE  
DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX À SALVADOR, BAHIA*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia (UFBA), como partes dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa

**SALVADOR  
ABRIL/2015**

**ESPAÇOS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS: CAMINHOS E  
DESCAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS EM SALVADOR, BAHIA**

**DISSERTAÇÃO**

**Submetida em satisfação parcial dos requisitos para obtenção do grau de**

**MESTRE EM GEOGRAFIA**

À Câmara de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal da  
Bahia

Banca Examinadora

**Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa**

Professor Titular de Geografia Humana Universidade Federal da Bahia (UFBA)

**Prof. Dr. Antonio Angelo Martins da Fonseca**

Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Iná Elias de Castro**

Professora Titular de Geografia Humana Universidade Federal do Rio de Janeiro  
(UFRJ)

Data de Aprovação: 23/04/2015

Grau conferido em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

***“...as leis democráticas devem existir para reduzir as desigualdades sociais, e não para agravá-las”.***

Milton Santos, 1986

***"Enquanto um de nós dança é bonito de se ver, mas quando todos dançam, o chão balança e assim se faz uma revolução”.***

Daniela Mercury,  
Memória Roda Viva, 1996.

## AGRADECIMENTOS

Um simples e sincero obrigado vale mais do que extensas e cansativas palavras de agradecimento.

O meu muito obrigado se destina a várias pessoas que deixaram um pouco de si neste trabalho. Essas pessoas, familiares, amigos, mestres e colegas, contribuíram de modo direto ou indireto para a conclusão dessa etapa da minha vida profissional, a quem eu não me furto de mostrar a minha profunda gratidão citando-os brevemente.

Mãe, irmãs, tias e primas, mulheres da minha vida, grato sou a vós por todo amor, carinho, confiança e respeito.

Aos queridos colegas e amigos do Grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação os meus agradecimentos vão pelas contribuições, reflexões, pensamentos ricos e frutíferos tecidos em nossas reuniões quinzenais. Dentre eles, um agradecimento muito especial à Jacileda Santos por tantas informações e pela colaboração.

Queridos também são aqueles que me acolheram no Laboratório de Pesquisa Estado, Território e Desenvolvimento (LESTE), que me instigaram e me fizeram avançar em minhas reflexões e no resultado final desta pesquisa. Drica (Adriana) e Cidoca (Maria Aparecida) - flores do sertão -, além de Ritinha (Rita Luquini), obrigado!

A turma do mestrado, aos colegas de disciplinas, a Dirce Almeida (madrinha) e a Itanajara Muniz são sinceros os meus sentimentos de gratidão.

Patty (Patrícia Santos), obrigado por abrir as portas do seu lar e me oferecer abrigo em tempos de angústia e desesperos, minimizados com muitas risadas, as vezes até gargalhadas, e café quentinho saboreado na companhia de Ana Paula Rigaud e Elaine Gomes.

Minha Lua (Luama Lima), sua ajuda por mais que pareça pequena foi de grande importância e serviu para reafirmar nossa amizade e cumplicidade.

Thalita Miranda e Flora Pidner, colegas, amigas, não sabem o quão feliz sou por tê-las conhecido e por toda poesia, sabedoria, paisagens e alegrias compartilhadas. Willian Antunes de Souza, amigo e companheiro de jornada, as

críticas fazem parte do movimento do conhecimento, portanto, nossos embates seguirão.

Agradeço ao colega Daniel Abreu de Azevedo, muito em breve doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tão jovem, porém, muito competente. Obrigado pela generosidade, por tamanha gentileza e pelo incentivo oferecido ainda no processo de construção do projeto de pesquisa.

Faço menção em gratidão à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pelo apoio financeiro que me foi concedido, uma contribuição significativa para os custos de revisão, impressão desta dissertação e, principalmente, divulgação científica.

Agradeço por último, mas não em grau de importância, aos grandes mestres que, com muita sabedoria e generosidade me ajudaram a desenvolver esta pesquisa. Agradeço infinitamente ao meu querido orientador Angelo Serpa por toda cumplicidade e paciência, obrigado! Agradeço ao meu querido mestre Antonio Angelo Fonseca por todas as provocações, obrigado! Regracio a professora Iná Elias de Castro pelos puxões de orelhas e pela generosidade, o meu respeito e admiração, muito obrigado!

BORGES, S. S. **Espaços políticos participativos: caminhos e descaminhos da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador, Bahia.** 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

## RESUMO

O Brasil pós-1988 se tornou referência em instrumentos jurídico-normativos que garantem o direito à participação da sociedade civil no planejamento e na gestão de políticas públicas. A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/1988) e o Estatuto da Cidade em 2001 representam alguns dos avanços legais, que ocasionaram inovações institucionais democráticas. De um lado, são exemplos, as instituições participativas, os espaços para o diálogo, a cooperação e a negociação entre Estado e sociedade civil, nos processos de tomada de decisões governamentais. Por outro, os orçamentos participativos e os Conselhos Municipais, figuram como importantes arenas para a participação social, com enorme potencial de contribuir para a maior eficiência, eficácia e efetividade administrativa, além da promoção de maior justiça socioespacial. Diante do exposto, a presente pesquisa avaliou o processo de institucionalização da participação social em Salvador, Bahia, através de Conselhos Municipais de Políticas. Teve-se como objeto de análise e estudos de caso os Conselhos Municipais de Assistência Social, de Saúde e do Idoso. Avaliou-se também como se dá a condução das políticas urbanas no município e se há indícios de avanços ou conquistas na democratização do planejamento e na gestão destas políticas. Defende-se que a CF/1988 consagrou um novo pacto social, isto é, refundou a relação clássica entre Estado e sociedade civil e, além disso, fortaleceu os novos recortes territoriais subnacionais bem como novos espaços de ação política, o que, sem dúvida, foi crucial para os processos de formulação de políticas públicas e de decisão governamental. As instituições participativas figuram desde então como importantes espaços políticos participativos de tomada de decisões, que afetam os comportamentos sociais e as práticas sociopolíticas e, por conseguinte, a organização de territórios e espaços políticos. Os resultados sobre a institucionalidade da participação social local apontam para um movimento de ampliação da participação social, com momentos e contextos de refluxo e cerceamento da cidadania ativa. Houve avanços e conquistas, porém, observou-se também que o poder público local pode impor resistências às inovações institucionais democrático-participativas, como os Conselhos, o que exige um grande esforço da sociedade civil organizada para superar uma cultura política autoritária, conservadora e tecnocrática.

**Palavras-chave:** Espaços Políticos Participativos; Institucionalização; Participação Social; Conselhos Municipais.

## RÉSUMÉ

Le Brésil post-1988 est devenu une référence dans le domaine des instruments juridico-normatifs qui garantissent le droit à la participation de la société civile dans la planification et la gestion de politiques publiques. La Constitution Fédérale promulguée en 1988 (CF/1988) et le Statut de la Cité en 2001, entre autres, représentent des avancées légales à l'origine d'innovations institutionnelles démocratiques. D'une part, les institutions participatives, les espaces pour le dialogue, la coopération et la négociation entre Etat et société civile, dans les processus de prise de décision gouvernementaux, en sont des exemples. D'autre part, les budgets participatifs et les conseils municipaux figurent en tant qu'arènes importantes pour la participation sociale, avec un énorme potentiel de contribution à l'efficacité, l'efficacité et l'effectivité administratives maximales, outre la promotion d'une plus grande justice socio-spatiale. Compte tenu de cela, la présente recherche a évalué le processus d'institutionnalisation de la participation sociale à Salvador, Bahia, au moyen de l'étude de Conseils Municipaux de Politiques. On a pris comme objets d'analyse et d'étude de cas les Conseils Municipaux d'Assistance Sociale, de Santé et de la Personne Âgée. On a également évalué la manière dont sont conduites les politiques urbaines dans la commune et s'il y a des indices de progrès ou de conquêtes dans la démocratisation de la planification et dans la gestion de ces politiques. Nous soutenons la thèse que la CF/1988 a consacré un nouveau pacte social, c'est-à-dire, refondé la relation classique entre Etat et Société civile et, en outre, renforcé aussi bien les nouveaux découpages territoriaux subnationaux que les nouveaux espaces d'action politique, ce qui, sans aucun doute, a été crucial pour les processus de formulation de politiques publiques et de décision gouvernementale. Les institutions participatives figurent depuis lors comme d'importants espaces politiques participatifs de prise de décision, qui affectent les comportements sociaux et les pratiques sociopolitiques et, par conséquent, l'organisation de territoires et d'espaces politiques. Les résultats sur l'institution/institutionnalisation de la participation sociale locale indiquent un mouvement d'extension de la participation sociale, avec des moments et des contextes de diminution et limitation de la citoyenneté active. Il y a eu des progrès et des conquêtes, toutefois, on observe également que le pouvoir public local peut opposer une résistance aux innovations institutionnelles démocratico-participatives, comme les Conseils, ce qui exige un grand effort de la société civile organisée pour l'emporter sur une culture politique autoritaire, conservatrice et technocratique.

**Mots-clés:** Espaces Politiques Participatifs; Institutionnalisation ; Participation Sociale; Conseils Municipaux.



## ABSTRACT

The post-1988 Brazil has become a reference in legal and normative instruments, which guarantee the right to participation of the civil society in the planning and management of public policies. The Federal Constitution promulgated in 1988 (CF/1988) and the Statute of the City (2001) represent some of the legal advances which led to democratic institutional innovations, like the participatory institutions, spaces for dialogue, cooperation and negotiation between the state and the civil society in the processes of taking governmental decisions. The Participatory Budgeting and Municipal Councils, for example, figure as important arenas for the social participation, with enormous potential to contribute to the greater efficiency, efficacy and administrative effectiveness and the promotion of greater socio spatial justice. In this context, the present research evaluated the process of institutionalization of social participation in Salvador, Bahia, through Municipal Councils of Politics. It had as object of analysis and studies of case the Municipal Councils of Social Welfare, Health and of the Elderly. It was also evaluated how is the conduct of urban policies in the city and if there is evidence of progress or achievements in the democratization of planning and managing these policies. It is defended that the CF / 1988 consecrated a new social pact, that is, refounded the classic relationship between state and civil society and also strengthened the new sub-national territorial clippings and new spaces of political action, which undoubtedly, was crucial for the formulation process of public policies and governmental decision. The Participatory institutions figure since then as important participatory political spaces of decision taking, that affect the social behavior and socio-political practices and, in turn, the organization of territories and political spaces. The results about the institution of local social participation point to a move to expand the social participation, with moments and reflux contexts and restriction of active citizenship. There have been advances and achievements, however, it was also observed that the local government may impose resistance to democratic participatory institutional innovations, such as the Councils, which requires a great effort from the organized civil society to overcome an authoritarian, conservative and technocratic political culture.

**Keywords:** Political Participatory Spaces; Institutionalization; Social participation; Municipal Councils.

## LISTA DE INFOGRÁFICOS

### Lista de Tabelas

Tabela 01	Conselhos Municipais com maior percentual de implantação no Brasil – 2012.....	19
Tabela 02	Conselho Municipal de Habitação por Grandes Regiões/ 2005-2011.....	21
Tabela 03	Conselho Municipal de Meio Ambiente por Grandes Regiões/1999-2013.....	21
Tabela 04	Conselho Municipal do Idoso por Grandes Regiões/ 2009-2012.....	87
Tabela 05	Renda e Escolaridade – Conselho Municipal de Assistência Social.....	89
Tabela 06	Renda e Escolaridade – Conselho Municipal do Idoso.....	92
Tabela 07	Renda e Escolaridade – Conselho Municipal Saúde.....	92
Tabela 08	Instalação de Conselhos Municipais em municípios selecionados do Estado da Bahia/2011-2013.....	103

### Lista de Quadros

Quadro 01	Conselhos Municipais de Salvador 1964-2014.....	76-77
Quadro 02	Desenho Institucional dos Conselhos Municipais.....	90

### Lista de Cartogramas

Mapa 01	Municípios Selecionados do Estado da Bahia – 2015.....	102
---------	--	-----

### Lista de Gráficos

Gráfico 01	Conselho Municipal de Habitação no Brasil/2005-2011.....	22
Gráfico 02	Conselho Municipal de Meio Ambiente no Brasil/1999-2013.....	22
Gráfico 03	Conselho Municipal de Política Urbana no Brasil/2005-2012.....	23
Gráfico 04	Conselho Municipal de Educação no Brasil/2006-2011.....	23
Gráfico 05	Conselho Municipal do Idoso no Brasil/ 2009-2012 .....	87

### Lista de Figuras

Figura 01	Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos.....	107
Figura 02	Banheiro da Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos.....	107
Figura 03	Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos.....	108
Figura 04	Distritos Sanitários de Saúde de Salvador – 2014.....	110
Figura 05	Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso em Outubro de 2014.....	112
Figura 06	Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso em Outubro de 2014.....	112
Figura 07	Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso em Outubro de 2014.....	113

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CAEs** - Conselhos de Alimentação Escolar.

**CF/1988** - Constituição Federal de 1988.

**CMAS** - Conselho Municipal de Assistência Social.

**CME** - Conselho Municipal de Educação.

**CMI** - Conselho Municipal do Idoso.

**CMS** - Conselho Municipal de Saúde.

**CMT** - Conselho Municipal de Transportes.

**COMAM** - Conselho Municipal de Meio Ambiente.

**COMPED** - Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.

**COMSEA** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

**CONDURB** - Conselho de Desenvolvimento Urbano.

**DEM** - Partido Democratas.

**FNRU** - Fórum Nacional da Reforma Urbana.

**FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

**HAB** - Habitantes.

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano.

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social.

**LOUS** - Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.

**MNRU** - Movimento Nacional da Reforma Urbana.

**MUNIC** - Pesquisas de Informações Básicas Municipais.

**PDDU** - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

**PIBs** - Produto Interno Bruto Municipais.

**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**PT** - Partido dos Trabalhadores.

**KM2** - Quilômetros quadrados.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
Capítulo 1	
<b>DEMOCRACIA, GEOGRAFIA E POLÍTICA: UMA APROXIMAÇÃO.....</b>	<b>31</b>
1.1 ESPAÇO, POLÍTICA E SOCIEDADE.....	34
1.1.1 Constituição, Projeto Político-Social e Ação Política.....	37
1.1.2 Estruturação da Prática Política Institucionalizada	41
1.2 POR UMA GEOGRAFIA POLÍTICA DA SOCIEDADE.....	47
1.3 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL: NOVOS AGENTES, NOVOS ESPAÇOS, NOVOS PROCESSOS POLÍTICOS.....	54
Capítulo 2	
<b>ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS E O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: BREVE BALANÇO E PERSPECTIVAS.....</b>	<b>58</b>
2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL.....	66
2.2 SALVADOR, UM ESPAÇO PARA A PARTICIPAÇÃO.....	79
2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR.....	74
2.4 DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA: UM IDEAL.....	78
Capítulo 3	
<b>EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR, BAHIA: CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DO IDOSO E DE SAÚDE.....</b>	<b>84</b>
3.1 POTENCIALIDADES, LIMITES E DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DELIBERATIVA.....	95
3.2 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	111
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>129</b>

## APRESENTAÇÃO

A crença de que com o advento da modernidade seria possível a construção de uma sociedade mais justa, livre e igualitária ressoou e encontrou anteparo nas leis democráticas, isso fez com que no regime político democrático fosse depositada todas as esperanças, promessas e expectativas de se alcançar a igualdade entre os homens.

Talvez por isso, a democracia seja a forma de governo que é, ao mesmo tempo, a mais amada e odiada, mais criticada e enaltecida, a que tem suas fraquezas e virtudes mais expostas. Além de, pelos princípios nos quais ela se alicerça, ser o modelo aspirado pelas sociedades contemporâneas que vivem em regimes políticos outros, pelo fato de apresentar um formato mínimo ideal de como Estado e sociedade devem se relacionar.

Sociedades estas que, no decurso deste século XXI, reivindicam a liberdade política como meio de romper com a opressão, a violência institucionalizada e as injustiças sociais que as aprisionam e as mantêm sem soberania popular. Há uma tendência global de mobilização para pôr fim a regimes autoritários e instituir a democracia como modelo político e prática social.

Enquanto a democracia é conclamada por algumas nações como modelo ideal de organização societária, populações que já vivem sob sua lei e conhecem não apenas o que ela tem de melhor, mas também, e principalmente, sabem de suas fraquezas e degenerações, buscam a democratização da democracia. Essas fraquezas e degenerações se explicam pelas dificuldades em por em prática uma forma de governo tão antiga nas condições do mundo moderno.

A democracia ativa exige engajamento, mobilização, participação, por isso, a estratégia para se alcançar a reinvenção e a radicalização da democracia é a **participação política**. E, de modo geral, a ação política dos cidadãos na condução da vida pública e na construção de uma soberania efetivamente popular, isto é, legítima.

A participação social é, para os defensores apaixonados pela democracia, a energia vital capaz de elevar a prática democrática nas sociedades modernas a um patamar superior, que tenha como alicerce a consolidação e o contínuo aperfeiçoamento das regras do jogo.

Democracia e participação se afirmam, portanto, como grandes questões da época contemporânea, pelo menos para os países que têm sua vida política maculada por regimes ditatoriais (como o Brasil e países da América Latina) ou para aqueles que sonham em se ver livres dos desmandos autoritários, da opressão e da subjugação e aspiram viver em um mundo com plena dignidade humana.

Juntas, essas palavras se constituem na máxima da prática discursiva daqueles que lutam pelo ideal mais belo e fascinante da democracia, qual seja a construção de um mundo com sociedades mais justas, livres e igualitárias.

Ao mesmo tempo em que um número cada vez maior de países passou a adotar a democracia como regime político e outros a reivindicá-la (CASTRO, 2013), o descontentamento com o modelo de representação política<sup>1</sup> (LÜCHMANN, 2008) e com o processo de tomada de decisão também é grande. Diante dessa insatisfação com as instituições e com os representantes políticos profissionais, em sociedades cada vez mais plurais e complexas, cabe a seguinte pergunta: como conferir maior legitimidade democrática às decisões?

Nos últimos anos, houve uma fantástica expansão da democracia eleitoral pelo mundo, além do colapso de numerosos regimes autoritários e totalitários (MIGUEL, 2003). Esse contexto tem feito da democracia “[...] a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade ocidental [...]” (AVRITZER, 2002, p.1).

É dentro dessa conjuntura que a democracia participativa se afirma tanto no debate acadêmico quanto no discurso dos mais variados agentes, de instituições, integrando os “[...] programas de governo de partidos de todos os matizes [...]” (SILVA, 2008, p. 131) e segmentos e setores da sociedade civil com uma **democracia possível**. Um regime cujos princípios basilares são capazes de promover uma conciliação entre a democracia direta e a representativa, numa perspectiva contemporânea do modelo democrático<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Miguel (2003) fala em crise no modelo de representação política. Já Souza (s.a/s.p) se utiliza da expressão “déficit de credibilidade” do sistema representativo e dos políticos profissionais.

<sup>2</sup> Deve-se aqui resgatar um princípio fundamental da democracia mencionado por Castro; Rodrigues; Ribeiro (2013, p.12) a fim de se evitar imprecisões e interpretações equivocadas no que diz respeito a esse modelo político. Os referidos estudiosos lembram que embora a democracia deva respeitar a vontade da maioria, também deve “proteger os direitos dos indivíduos e das minorias”. Dito de outro modo, a maioria não pode tudo! Assim, não se deve minimizar ou negligenciar o papel e a importância das instituições políticas nas sociedades contemporâneas.

No findar do século XX, as diversas batalhas travadas para pôr fim aos regimes militares instaurados em países da América Latina e, em especial no Brasil, tiveram, como um dos principais gritos de paz, a participação direta da sociedade civil em sua vida pública como condição *sine qua non* à promoção da liberdade.

A participação foi eleita como a principal via capaz de reinstaurar a democracia nesses países e promover sua consolidação. Para pôr em prática os projetos políticos democratizantes, reformas políticas foram realizadas nos governos com o intuito de garantir de modo legal e constitucionalmente a criação de uma “esfera participativa”<sup>3</sup> (CORNWALL; COELHO, 2006).

Ademais, Milani (2008) lembra que são múltiplas as origens do discurso sobre a participação. Para a autor, o princípio participativo é uma reivindicação histórica de muitos movimentos sociais, cuja referência e elogios encontram-se nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, nos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, na prática de alguns governos locais etc.

Ou seja, o discurso participativo recebeu o apoio de diversos agentes – Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, as Nações Unidas, o Fórum Social Mundial e organizações não governamentais. Importantes trabalhos<sup>4</sup> revelam como organizações multilaterais, a exemplo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), influenciaram na reorganização institucional de determinado setores através do financiamento e da orientação para a formulação de políticas setoriais, em que justiça social e participação se constituíram em princípios norteadores.

No Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/1988) revelou a consagração normativa de uma política participativa, pois trouxe em seu bojo inovações institucionais democráticas, a exemplo da descentralização político-administrativa e de dispositivos legais que assegurariam a institucionalização da participação social em todas as esferas de governo.

---

<sup>3</sup> “*Participatory sphere*” é o termo utilizado por Andrea Cornwall e Vera Coelho (2006) para se referir à construção de novas arenas democráticas: espaços para serem ocupados pelos cidadãos, que possibilitam a interface entre sociedade civil e o Estado, a negociação e a troca, e também a inclusão das demandas da sociedade civil.

<sup>4</sup> Fonseca (1998); Carinhato (2008); Campans (2000) revelam a influência que o Banco Mundial exerceu na formulação de política urbana no Brasil, a partir dos anos 1990. O discurso participativo fazia parte do conteúdo programático do BIRD e serviu para reorientar a concepção e a gestão dos projetos e dos recursos.

Desde então, o contexto político do país se tornou favorável à emergência de instituições participativas e à criação de uma estrutura que permitisse a sociedade brasileira intervir e atuar nos processos decisórios governamentais. O país é referência na difusão de arenas de participação política: Conselhos Municipais de Políticas, Orçamentos Participativos, Fóruns, Conferências, Planos de Desenvolvimento Urbano, dentre outros.

As inovações promovidas pela CF/1988 desencadearam rearranjos espaciais no território brasileiro - a (re)criação de espaços políticos, a (re)distribuição do poder - e trouxeram à cena novos agentes, novas práticas sociais, ações, condutas e comportamentos, além de novos processos de elaboração de políticas públicas e organização do território.

O trinômio, descentralização-autonomia-participação sobre o qual foi construída a CF/1988, revela o quão progressista a nova Carta Constitucional é e oferece indícios para se pensar nos impactos advindos pós sua promulgação. A Constituição Cidadã inovou em vários aspectos ao tentar aprimorar o desenho do pacto federativo brasileiro<sup>5</sup>.

Rolnik (2004, p. 91) lembra que entre as competências dos municípios estabelecidas pela CF/1988 está a de “promover o controle e o planejamento do uso do solo, o parcelamento e o uso do solo urbano, ou seja, a política territorial urbana, além de cuidar, nos termos da Constituição, dos assuntos de ‘interesse local’”<sup>6</sup>.

A descentralização e a autonomia vieram acompanhadas da possibilidade de diálogo entre o poder público local e os munícipes, por meio da institucionalização da participação social, no sentido de construir as bases para uma gestão democrática.

Desde então, os espaços da democracia floresceram no cenário nacional com o grande compromisso e o desafio de promover a inclusão política, a justiça socioespacial, a maximização do bem-estar coletivo e a igualdade enquanto princípios e práticas efetivamente democráticas.

---

<sup>5</sup> Ao instituir a descentralização, o município tornou-se um ente federado dotado de maior autonomia política, administrativa e financeira. De acordo com Fonseca; Vieira (2008, p. 353): O município passou a se constituir num ente federado no conjunto da organização política e territorial do Estado, com maior poder de decisão e ação, inclusive com capacidade de auto-organização, pois pode criar sua própria Lei Orgânica.

<sup>6</sup> “Entre las competencias de los municipios está promover el control y el planeamiento del uso, la parcelación y la ocupación del suelo urbano, o sea, la política territorial urbana, además del cuidado, según los términos de la Constitución, de los ‘asuntos de interés local’” (ROLNIK, 2004, p. 91 - Tradução Nossa).



À luz dos processos sociopolíticos contemporâneos que convergem, cada vez mais, para uma extensão de práticas democráticas por meio da redefinição do espaço da cidadania e da criação de uma institucionalidade participativa, se faz necessário refletir sobre o papel que o território exerce como mediador dos processos participativos de tomadas de decisão e como elas afetam a construção dos espaços políticos.

O propósito do presente estudo caminha primeiro na direção de pensar sobre as implicações advindas a partir da CF/1988, ao promover a reorganização dos poderes territoriais e trazer à cena pública novos agentes socioespaciais, redefinindo os papéis da sociedade civil e do Estado. Em segundo, de modo mais específico, discutir os potenciais das novas arenas de ação política, de participação social e de decisão na organização da vida cotidiana.

Dessa forma, o desafio posto é contribuir para a discussão que envolve as inovações institucionais pós Constituição de 1988 e o protagonismo das novas instituições políticas locais (estas consideradas como recursos institucionais) para a preservação de um novo pacto social legitimamente estabelecido.

Nessa perspectiva, são analisados os recursos institucionais de participação política (instituições participativas) à disposição da sociedade soteropolitana para a intervenção social na agenda pública local. Noutros termos, a análise diz respeito à institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas, por meio da criação e atuação de Conselhos Municipais de Políticas, no município de Salvador – Bahia.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, nos últimos anos, se tornou referência mundial em termos de inovações democráticas e difusão de uma institucionalidade participativa, afirmam Avritzer, (2011) e Lavallo (2011), isto é, arenas de negociação, ação política e decisão. Erigidas sobre o princípio de democratização do planejamento e da gestão de políticas públicas, com enorme potencial de contribuir para uma maior eficiência e efetividade administrativa e promoção de maior justiça socioespacial.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, também batizada como a Constituição Cidadã, houve uma transformação na relação estabelecida entre sociedade civil e Estado. Essa relação passou a ser mediada por espaços participativos de inclusão das aspirações e demandas sociais nos processos decisórios governamentais.

A CF/1988 é considerada o marco definidor legal da redemocratização recente do país, pois reinstituíu os direitos políticos suspensos pelo regime militar e promoveu o reconhecimento e a ampliação de direitos cidadãos até então legalmente inexistentes.

A dita Constituição representou a convergência de um projeto político democrático e participativo, além de garantir a participação social como um direito constitucional legítimo, por meio de inovações democráticas de diálogo/mediação entre Estado e sociedade civil. Essas inovações constitucionais possibilitaram o surgimento de novos agentes e novas instituições políticas.

A Lei Maior inovou em quase todos os sentidos ao promover descentralizações administrativas, rearranjos nas estruturas políticas e nos processos de organização do território nacional. Reconheceu os direitos civis, sociais e políticos reivindicados por setores da sociedade civil e inscritos na cidadania, além de instituir mecanismos de participação política direta e semidireta<sup>7</sup> da população nas decisões governamentais em complemento à democracia representativa.

Buvinich (2014) chama atenção sobre a obrigatoriedade de implantação de Conselhos Municipais. A autora alerta que embora muitos pesquisadores levem a

---

<sup>7</sup> Benevides (1991) caracteriza o atual sistema político brasileiro como uma democracia semidireta. A afirmação da autora tem como base uma série de mecanismos institucionalizados no país, após a Constituição de 1988: plebiscito; referendo; iniciativa popular; conselhos nacionais, estaduais e municipais; orçamentos participativos, dentre outros.

crer que a formação da maioria dos Conselhos seja obrigatória, segundo a Constituição, na prática a CF/1988 estabelece a participação social como uma diretriz e remete às leis específicas o papel de regulamentação. A tabela 01 demonstra que entre os nove Conselhos com os maiores percentuais de implantação no Brasil até 2012, oito deles (exceto o Educação) são regulamentados por lei<sup>8</sup>.

**Tabela 01**  
**Conselhos Municipais com maior percentual de implantação no Brasil – 2012**

Conselho	Lei de Regulamentação	Implantação	
		Valor Absoluto	(%)
1) Assistência Social	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS <sup>(1)</sup> ).	5.527	99,00
2) Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) <sup>(2)</sup>	Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009.	5.466	98,00
3) Saúde	Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.	5.417	97,00
4) Fundeb <sup>(3)</sup>	Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.	5.267	94,00
5) Criança e Adolescente	Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	5.084	91,00
6) Educação	-	4.403	79,00
7) Meio Ambiente	Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007 (Lei	3.124	56,00
8) Cidades	Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006.	2.373	43,00
9) Idoso	Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) e Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso).	1.974	35,00
10) Cultura	-	1.372	25,00
11) Esporte	-	623	11,00
12) Mulher	-	594	10,67
13) Segurança	-	579	10,00
14) Deficiente	-	490	9,00
15) Transporte	-	328	6,00
16) Juventude	-	303	5,00
17) Igualdade Racial	-	148	3,00
18) Direitos Humanos	-	79	1,00
19) GLBT	-	4	0,07

Fonte: BUVNICH (2014)

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

Notas: (1) Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

(2) Instituído por Lei Nº 8.913, de 12 de julho de 1994, os CAEs passaram a se tornar realidade nos municípios brasileiros a partir de 2000. A Lei Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 veio a revogar este dispositivo e outras medidas que regulamentavam os CAEs.

(3) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e a lei 10.257 de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade, figuram como

<sup>8</sup> Lima e Bitoun (2004), no estudo que analisa a distribuição de Conselhos Municipais na Região Metropolitana de Recife, observam um vínculo entre a existência dos Conselhos (criados e em exercício) na região, a importância que lhes são atribuídas e a consolidação de determinadas políticas setoriais em nível nacional, a partir da criação de leis que regulamentam a Constituição de 1988 e a “municipalização de políticas nacionais com repasse de recursos através de fundos setoriais” (LIMA; BITOUN, 2004, p. 112).

importantes marcos jurídico-normativos que regulamentam o princípio da participação social na formulação de determinadas políticas.

Tanto a LOAS, quanto o Estatuto da Cidade representam importantes avanços em termos de consolidação de uma legislação participativa e, também, de conquistas e garantias de direitos humanos, sociais e políticos para a população brasileira.

No que tange ao Estatuto da Cidade, pode-se dizer que ele é um instrumento que aponta novas perspectivas para a reforma urbana. Fruto de um ideal comum, a reforma urbana é reivindicada pelos movimentos sociais, desde o regime militar.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)<sup>9</sup> surgiu no começo do processo de democratização e após a promulgação da Constituinte de 1988 transformou-se no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Esse desempenhou uma ação crucial para a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (AVRITZER, 2010b).

O MNRU também se destacou na apresentação da emenda popular da reforma urbana à Assembleia Nacional Constituinte com os seguintes princípios: direito à cidade; a subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana; e a democratização da cidade (AVRITZER, 2010b).

Além de ratificar o princípio constitucional da participação social no planejamento e na gestão de políticas urbanas, o Estatuto da Cidade contribui para que os municípios possam definir o sentido de **função social da cidade e da propriedade urbana** expressos na Constituição.

Mais do que isso, ele oferece à sociedade como um todo um conjunto de instrumentos legítimos para possibilitar que as cidades brasileiras cresçam com justiça e beleza (ROLNIK, 2001), por meio do combate à desigualdade social e territorial nas cidades.

A partir de então, o contexto político contemporâneo do país se tornou favorável à emergência de espaços democráticos: Conselhos Municipais de Políticas, Orçamentos Participativos, Fóruns, Conferências, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, dentre outros. Na opinião de muitos pesquisadores (que

---

<sup>9</sup> Avritzer lembra que o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais resultam do “surgimento de um forte movimento pela reforma urbana no Brasil no começo da democratização do país”, o que “conduziu à democratização das políticas urbanas no país e à geração de capacidade de regulação urbana nas grandes cidades brasileiras” (AVRITZER, 2010b, p.205).

são referências no campo da participação social) esses têm contribuído para a consolidação da democracia no Brasil<sup>10</sup>.

Após a promulgação da Constituição Cidadã, propalou-se um movimento de criação de Conselhos em todas as esferas de governo e no campo das várias políticas setoriais e de segmentos especiais. Isso fez do cenário político recente do país um campo fértil para estudos empíricos que busquem compreender a realidade criada por esses espaços democráticos.

Verifica-se em todas as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC)<sup>11</sup>, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que houve um aumento expressivo e, em alguns casos, contínuo, no movimento de criação de Conselhos Municipais, como se pode notar nos infográficos nas páginas seguintes (Tabelas 02 e 03 e Gráficos 01, 02, 03 e 04).

**Tabela 02**  
**Conselho Municipal de Habitação por Grandes Regiões/ 2005-2011**

Regiões	Percentual por período		
	2005	2009	2011
Norte	5,10%	30,50%	46,80%
Nordeste	8,40%	28,80%	46,60%
Sudeste	14,30%	43,00%	55,90%
Sul	37,60%	64,60%	79,60%
Centro-Oeste	25,80%	50,00%	67,80%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Elaboração: Sérgio Borges, 2015 .

**Tabela 03**  
**Conselho Municipal de Meio Ambiente por Grandes Regiões/1999-2013**

Regiões	Percentual por período							
	1999	2001	2002	2004	2008	2009	2012	2013
Norte	11,40%	18,50%	21,60%	26,30%	38,50%	47,70%	60,60%	69,10%
Nordeste	9,00%	14,30%	19,70%	20,30%	29,90%	36,80%	40,50%	44,20%
Sudeste	32,50%	39,30%	43,50%	46,80%	58,70%	71,00%	79,10%	83,50%
Sul	29,10%	39,60%	44,20%	49,60%	61,10%	67,20%	75,50%	78,40%
Centro-Oeste	19,10%	32,40%	41,70%	40,60%	50,60%	59,70%	70,40%	75,80%

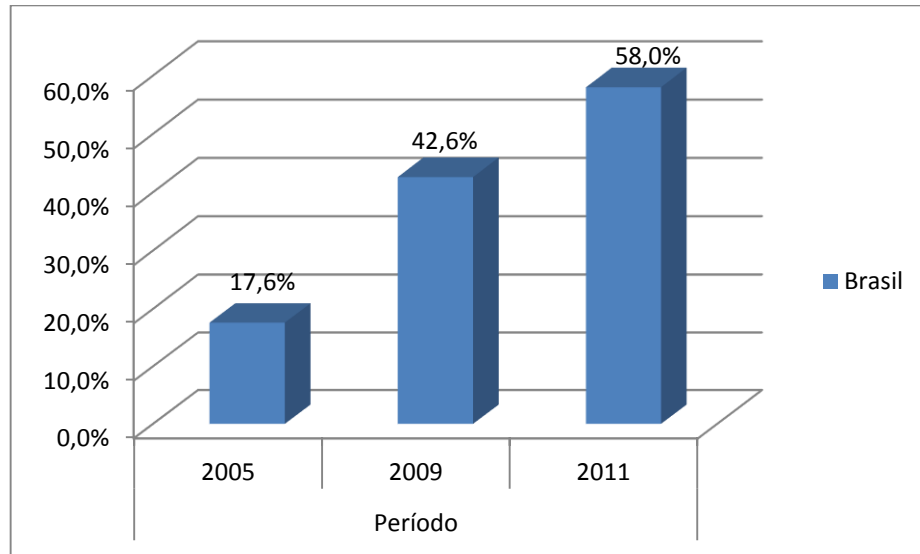
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas 2001, 2008 e 2013 e Suplemento Especial Meio Ambiente 2002

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

<sup>10</sup> Consultar trabalhos de Avritzer (2011, 2010a), Lavalle (2011), Lüchmann (2008; 2007) e Gohn (2011; 2006).

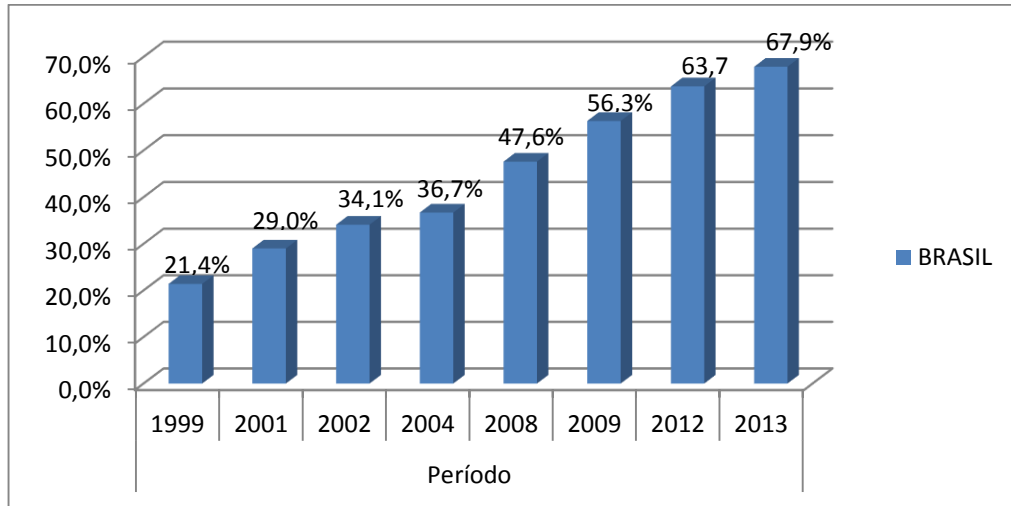
<sup>11</sup> Deve-se salientar que as publicações da MUNIC/IBGE não abarcam a totalidade das políticas em que há Conselhos Municipais, assim com também as pesquisas não contemplam determinadas políticas em todo o período de existência da pesquisa.

**Gráfico 01**  
**Conselho Municipal de Habitação no Brasil/ 2005-2011**



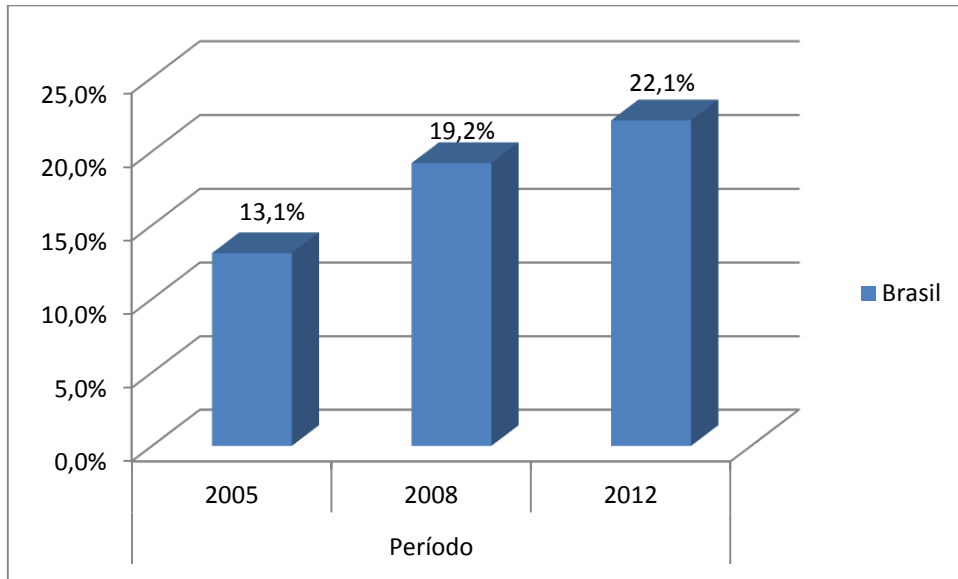
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.  
Elaboração: Sérgio Borges, 2015

**Gráfico 02**  
**Conselho Municipal de Meio Ambiente no Brasil/ 1999-2013**



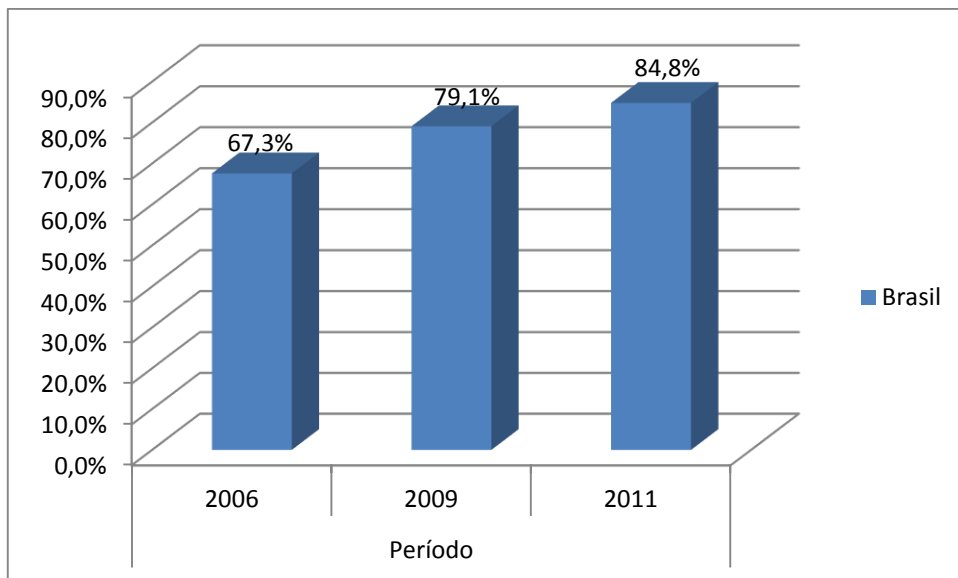
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas 2001, 2008 e 2013 e Suplemento Especial Meio Ambiente 2002  
Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

**Gráfico 03**  
**Conselho Municipal de Política Urbana no Brasil/2005-2012**



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas 2008 e 2012.  
Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

**Gráfico 04**  
**Conselho Municipal de Educação no Brasil/2006-2011**



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.  
Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

Desde então, portanto, esses espaços participativos se consolidaram enquanto objeto de estudo de diversas disciplinas das ciências sociais e como foco

de muitas análises e reflexões devido às esperanças que lhes foram depositadas, no que se refere às possibilidades de efetivação dos direitos cidadãos.

A institucionalização de algumas dessas arenas de participação, deliberação coletiva e controle social é uma realidade da vida política contemporânea do país, cuja origem remonta ao período de transição do regime autoritário e da redemocratização do país, como os Conselhos Municipais de Políticas, objeto de reflexão e análise do presente trabalho.

Todos os infográficos apresentados demonstram uma significativa abertura de canais institucionais de participação social (Conselhos) em todo o país. No capítulo três ver-se-á que o mesmo ocorre nas áreas de assistência social, pessoa idosa e saúde.

A partir das lutas travadas contra a centralização autoritária do Estado, pode-se dizer que vários movimentos sociais tiveram importância no processo de transição democrática e na conquista do direito de participação política (AVRITZER, 2010a; FREY; DUARTE, 2006; BACQUÉ; SINTOMER, 2001).

Apesar das arenas políticas terem se consolidado na agenda de muitos estudiosos, sobretudo cientistas sociais e políticos, nota-se que a democracia e os temas correlatos a ela, a exemplo da participação e da efetivação dos direitos constitucionais, ainda não foram devidamente incorporados à Geografia.

Se, por um lado, há certa indigência por parte dos geógrafos para com o tema da democracia, por outro há também uma grande negligência para com a dimensão espacial da política e dos processos de participação, especialmente na literatura acadêmica especializada produzida por disciplinas com maior tradição de pesquisa sobre o tema.

Muito embora na Geografia não se tenha um número expressivo de trabalhos dedicados ao tema, alguns geógrafos têm contemplado em suas linhas de pesquisas, seja de forma direta ou indireta, o problema da democracia no Brasil. Entre eles vale mencionar os nomes de Iná Elias de Castro, Fabiano Magdaleno, Antonio Angelo Fonseca, Juliana Rodrigues, Marcio Cataia e Jorge Barbosa, todos citados e referenciados nesta pesquisa.

Uma grande contribuição ao tema é o livro **Espaços da Democracia** – organizado pelos professores Iná Elias de Castro, Juliana Rodrigues e Rafael Ribeiro e publicado no ano de 2013. A coletânea de textos é, sem sombra de dúvidas, uma referência obrigatória para os estudiosos do tema e vem a preencher uma parte da lacuna existente na literatura geográfica.



Nesta dissertação, tentou-se reforçar os laços entre democracia, Geografia e política e estabelecer uma maior aproximação entre elas, além de reafirmar o papel do espaço na dinâmica política. Assim, de certo modo, contribui-se, ainda que modestamente, para o preenchimento de algumas lacunas e para a superação das insuficiências deixadas por aqueles que subestimam a espacialidade da política.

Parte-se da premissa básica de que a democracia enquanto modelo político e prática social é afetada pelos atributos e constrangimentos espaciais (CASTRO, 2013). Paralelo a esse pensamento, considera-se que os processos participativos inaugurados pelas inovações democráticas também possuem uma natureza espacial.

Nessa direção, analisou-se o processo de institucionalização da participação social na gestão municipal em Salvador – Bahia, Brasil, por meio de Conselhos Municipais, com o propósito de se destacar o papel que as instituições participativas exercem e podem exercer na organização dos espaços políticos locais.

Discute-se aqui o papel dos Conselhos Municipais no processo de consolidação da democracia e na construção da participação social no Brasil. Procurou-se, dentre outras coisas, avaliar o desempenho e o impacto das ações dessas instâncias sobre a sociedade e o governo local no município de Salvador-Bahia; analisar se os Conselhos funcionam como espaços políticos legítimos de representação política, participação social e ação política; verificar até que ponto o projeto participativo brasileiro gestado, sobretudo, pelos movimentos sociais em suas longas e árduas lutas, se impôs como princípio político na sociedade soteropolitana; e diagnosticar como se dá a atuação desses espaços junto ao poder público local para a efetivação dos novos direitos da cidadania criados e reconhecidos pela Constituição de 1988.

Os Conselhos Municipais são um dos principais agentes de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços de negociação mais eficazes entre governos e sociedade civil organizada, no que tange à condução das políticas municipais.

Essas arenas democráticas se constituem em recursos institucionais, aqueles da mediação dos conflitos e dos confrontos próprios da vida em sociedade, da representação de interesses, espaços de enunciação de discursos e da realização de ações políticas inerentes à vida democrática e essenciais para a concretização dos direitos civis, sociais e políticos da cidadania.

Em tese, os Conselhos representam potenciais espaços para a democratização do processo de planejamento e gestão de políticas públicas, democratização do acesso aos bens e serviços públicos, além de conferir maior eficiência e efetividade administrativa nas escalas locais, pois permitem que a sociedade civil tenha um maior controle sobre as ações do poder público local.

Nesta pesquisa, reafirma-se a relevância do município como o espaço de aprendizagem e exercício da cidadania e aprimoramento da democracia. Considerou-se, nessa perspectiva, o município como a escala espacial e política pertinente à revelação do fenômeno analisado, isto é, a dimensão participativa da democracia brasileira.

A escala local não é “um recorte amorfo, sem vida e submisso às decisões nacionais”, mas sim, um território institucionalizado (FONSECA, 2003, p. 1), ou também “um espaço político institucional por excelência” (CASTRO, 2003, p. 17). Todavia, “a discussão e a evidência do que deve ser compreendido como um *espaço político* ainda não se colocou explicitamente como problema para a maioria dos geógrafos” (CASTRO, 2012, p. 43).

Ainda de acordo com Castro (2012), a aceitação de uma dimensão política do espaço exige o reconhecimento prévio da política como um elemento com certo grau de autonomia na sociedade, e, também, do fenômeno político como relevante para a organização espacial.

A contribuição da obra de Arendt (2010) é salutar para uma conceituação da política, no sentido de legitimá-la no debate e nas pesquisas geográficas. A autora destaca que todos os aspectos da condição humana têm alguma relação com a política.

Essa proposição seria suficiente para evidenciar a política como um elemento constitutivo da vida social. Porém, é necessário refletir sobre a necessidade de que o conceito seja tratado a partir de uma literatura e rigor acadêmicos, ou seja, o uso da palavra de modo trivial promove o esvaziamento de sentido e significado do termo.

Para Arendt (2009, 1993), a característica fundamental da política seria a possibilidade do uso livre e público da razão, a partir do qual os conflitos que surgem nos espaços sociais, diante das diferenças existentes entre os indivíduos, não sejam transformados em violência ou coerção e para que o princípio da liberdade, uma das determinações originárias da democracia, seja alcançado.

A política é, assim, como aponta Castro (2012, p. 46), a condição fundadora do espaço político, “no qual é possível a convivência entre os diferentes, mesmo dispondo de direitos iguais”<sup>12</sup>.

A liberdade é um tema que possui uma longa tradição dentro da filosofia política (ROSENFELD, 2008; CHAUI, 2011) e está associado a outros, tais como justiça social, cidadania e bem comum, os quais devem fazer parte da agenda de investigação da Geografia política.

Cabe lembrar que, assim como a democracia enquanto realidade empírica exige o território, o exercício da cidadania também não se faz sem ele. Logo, a ação política e as práticas sociais estão inscritas no tempo-espaço das sociedades, o que equivale dizer que os processos políticos se constituem em práticas socioespaciais.

Isso porque o fenômeno participativo materializado nas instituições ou espaços democráticos, no caso dos Conselhos Municipais, envolve uma relação complementar entre representação e participação política, em que a dimensão geográfica está na territorialidade da política.

Trabalhos como o de Magdaleno (2013, 2008) evidenciam a indissociabilidade entre espaço e política ao tratar da territorialidade da representação política, isto é, entre território e o processo legislativo. Desse modo, o autor deixa claro a existência de vínculos territoriais de representantes políticos com grupos de interesses.

Em paralelo com as ideias acima explicitadas, vale destacar que, de modo similar ao que ocorre nas casas legislativas, nas quais políticos profissionais assumem o papel de porta-vozes de segmentos e setores sociais, nos Conselhos cabe às entidades e organizações da sociedade civil a função de manifestar e defender os interesses de determinados grupos.

Esses possuem campos de atuação específicos e manifestam aspirações, demandas e desejos múltiplos, que têm como base diferentes substratos espaciais e realidades socioespaciais das mais diversas, como também modos de ver e conceber as políticas públicas muito particulares. Porém, eles têm em comum uma bandeira de luta que permite a unificação de posições e a criação de projetos coletivos.

---

<sup>12</sup> De acordo com Lévy (2002,s.p), “*le politique peut être défini comme un ensemble de méthodes et de pratiques concourant à éviter la transformation en guerre civile des conflits internes d'une société*”. “A política pode ser definida como um conjunto de métodos e práticas que contribuam para evitar que os conflitos internos de uma sociedade sejam transformados em guerra civil” (LÉVY, 2002, s.p.- Tradução Nossa).

Diante dessa perspectiva, a democracia se apresenta ao mesmo tempo como um problema teórico-conceitual e como um recurso institucional cujas implicações afetam a sociedade e o território como um todo. Considera-se aqui que a democracia enquanto modelo político-institucional tem implicações sobre o espaço e que este é, por excelência, o lugar da política (CASTRO, 2013).

O vínculo existente entre democracia, espaço e política ou entre território e cidadania é indissolúvel. Certamente, porque todos esses conceitos são, sem exceção alguma, co-constitutivos e portadores de uma geograficidade, o que revela a pertinência de uma análise geográfica desses problemas.

Este trabalho tem como traço metodológico característico o casamento entre diferentes perspectivas teórico-metodológicas e o diálogo com aportes teórico-conceituais já consolidados em outras disciplinas das ciências sociais, em especial, na Ciência Política e na Sociologia. Adotou-se, dessa forma, um relativismo analítico e um pluralismo teórico e conceitual.

Essas escolhas metodológicas deram-se pelo reconhecimento da complexidade do mundo contemporâneo e, por sua vez, da necessidade de se rever os limites explicativos das teorias existentes e formular novas teorias explicativas, que deem conta da realidade social vivida no período vigente.

A multiplicidade de condicionantes empíricos, a natureza e a multidimensionalidade dos processos socioespaciais em curso na contemporaneidade exigem uma reavaliação e, portanto, uma reflexão profunda das ortodoxias e teorias até então assimiladas e aceitas como explicativas da realidade social.

A Teoria da Estruturação desenvolvida pelo sociólogo Anthony Giddens é um dos aportes teóricos ao qual se recorreu, pela proposição de superação do antagonismo entre objetivismo - subjetivismo e entre a sociologia estrutural e o funcionalismo. A dualidade da estrutura pensada pelo sociólogo contribuiu para reflexão sobre as práticas sociais instituídas no tempo-espaço e suas implicações na criação e recriação da realidade socioespacial.

A filosofia política moderna e contemporânea também se faz presente neste estudo, especificamente, algumas ideias constantes no pensamento dos expoentes do contratualismo moderno Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, além dos filósofos políticos contemporâneos Hannah Arendt e Norberto Bobbio, no que tange aos princípios e fundamentos do sistema democrático de governo e suas expressões contemporâneas.

O olhar geográfico é o fio que conecta e articula as ideias das diversas fontes desenvolvidas ao longo do trabalho. Considera-se que a Geografia e a política são indissociáveis, nesse sentido, a perspectiva geográfica reconhece o território/espço como um dos elementos estruturantes da prática democrática (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013). Desse modo, o viés geográfico é o eixo de análise privilegiado aqui e, assim, a recorrência ao pensamento de geógrafos se faz presente.

Ainda sobre o objeto e os objetivos desta pesquisa, além de apontar para a existência ou não de uma institucionalidade participativa em Salvador-Bahia, escolheu-se como estudos de caso três Conselhos Municipais em pleno funcionamento, dois de políticas públicas – assistência social e saúde, e outro de política temática - idoso.

Ademais, elegeu-se 1/3 dos Conselhos de políticas públicas e temáticos criados no município para detalhar aspectos como: natureza, finalidade e competências (fiscalizador, deliberativo, consultivo, normativo, propositivo) e a composição e a organização (paritário, bipartite, tripartite), por considerá-los como importantes indícios da qualidade da participação desenvolvida em Salvador.

Em relação aos aspectos técnicos e operacionais, por se tratar de uma pesquisa exploratória de natureza social e qualitativa, o trabalho de campo foi essencial. Com ele foi possível o emprego do método de procedimento observacional, que consistiu em participar de algumas reuniões dos Conselhos com o intuito de observar e registrar a dinâmica das atividades desenvolvidas nesses espaços. Além disso, foi através das reuniões que foram estabelecidos contatos com alguns dos conselheiros para serem aplicados questionários e entrevistas semiestruturadas.

O questionário foi aplicado tanto para se levantar o perfil socioeconômico dos conselheiros, como também informações sobre o Conselho, as atividades realizadas, a atuação do mesmo.

O contexto político-institucional que serve de pano de fundo para o presente estudo é o do início do processo de institucionalização dos Conselhos no município até os dias atuais, e não uma administração específica.

A vasta literatura que analisa o formato institucional dos Conselhos, inclusive em suas experiências práticas, além de ressaltar suas possibilidades e potencialidades, também indica suas deficiências. Lüchmann (2009), por exemplo,

aponta um elemento central para se pensar, o de que a ideia de participação, por si só, não garante o aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, tornou-se necessário avaliar a importância e os impactos do desenho ou formato institucional de alguns espaços, seja acompanhando as reuniões ordinárias por um determinado período, e/ou através da análise da lei de criação e implementação desses Conselhos, do regimento interno, das pautas de discussões, das possíveis conquistas e da (in)viabilização das resoluções dos Conselhos.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, o propósito foi de chamar atenção para os enlaces existentes entre democracia, Geografia e política. Além de propor uma Geografia Política renovada, mais atenta aos problemas sociopolíticos do mundo contemporâneo, uma Geografia preocupada com a cidadania e com a justiça socioespacial.

No segundo capítulo, buscou-se desenvolver a ideia de que as instituições políticas e o modelo político-institucional exercem implicações sobre o espaço e *pari passu* os fenômenos/processos sociais são afetados pela espacialidade. Portanto, as práticas sociopolíticas possuem uma dimensão espacial. No último capítulo, analisou-se como se materializa o exercício da participação social e da representação política no interior dos Conselhos Municipais de Assistência Social, do Idoso e de Saúde.

Além disso, foram apresentadas algumas informações sobre 12 Conselhos, tanto de políticas públicas quanto temáticos. Analisou-se o desenho institucional dos Conselhos, por considerá-lo como um elemento cujo formato pode favorecer ou não a qualidade dos processos participativos e deliberativos, como também pode incidir sobre a capacidade decisória e o funcionamento desses canais (BRASIL *et al.*, 2013).

## CAPÍTULO 1

**DEMOCRACIA, GEOGRAFIA E POLÍTICA: UMA APROXIMAÇÃO**

*[...] não há como pensar a geografia sem a política, e fazê-lo é empobrecê-la (CASTRO, 2006, p. 51).*

*[...] a democracia é a política em sua forma mais plena (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p. 12).*

No texto intitulado *Geographie, démocratie et participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement*<sup>13</sup> e publicado em 2001, o geógrafo francês Michel Bussi acredita que há uma falta de interesse por parte dos geógrafos franceses para com a democracia e temas correlatos a ela, como o da participação.

Para o autor, há uma relação visceral entre democracia, Geografia e política. A partir desse suposto, Bussi (2001) defende uma aproximação entre a disciplina e as questões da democracia, isto é, a incorporação do debate teórico e da prática relacionada a essa forma de governo, à agenda da disciplina.

Bussi (2007a; 2007b) propõe uma geografia da democracia, que se aproxima em muito daquilo que Bläser e Soyer (2009) denominam de uma geografia da sociedade civil. Tanto o geógrafo francês quanto os alemães estão de acordo quanto às implicações espaciais da intensa difusão/retomada da democracia pelo mundo, a partir do final do século XX.

A passagem do século XX para o XXI representa uma profunda mudança da conjuntura e da estrutura social e política do mundo, este fato, por si só, já justifica a necessidade de uma reflexão e um pensamento crítico renovados. Afinal, é necessário compreender as múltiplas faces da espacialidade dos fenômenos políticos no mundo moderno.

A tendência mundial, iniciada no século passado, de intensa ascensão de regimes democráticos de governo é o marco maior da mudança de paradigma para a Geografia, Isso representa a transição de uma lógica de dominação para uma de negociação dos conflitos (BUSSI, 2007a, s.p).

---

<sup>13</sup> Geografia, democracia e participação: explicação de uma distância, argumentos para uma aproximação.

Para Bussi (2007b, s.p), a difusão da democracia e dos seus valores “[...] é uma questão fundamental no mundo contemporâneo [...]”<sup>14</sup> o que lhe permite defender uma Geografia atenta às relações entre democracia representativa e territórios. Posição que vai ao encontro da teoria das representações espaciais defendida por Jacques Lévy (1994); uma Geografia que renove o seu objeto de estudo, que incorpore em suas análises os novos agentes multiescalares e multiformes da sociedade civil; uma Geografia que considere a “[...] evolução da política (constituição, sistema partidário, divisões administrativas, voto, sondagem de opinião, etc.)”<sup>15</sup> (BUSSI 2007b, s.p).

Entre 1979 e 1990 diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil, passaram por um processo que ficou conhecido como **transição democrática**<sup>16</sup>. A difusão da democracia significou a instauração de uma nova ordem política e colocou em prática valores e condutas: voto/organização de eleições livres, descentralização, institucionalização de direitos cidadãos, proteção das liberdades individuais e dos direitos humanos etc. (BUSSI, 2003; 2007b; WANIEZ *et al.* 2003).

Essa mudança de regime representou a emergência de novos agentes políticos, alguns deles multiformes, transfronteiriços e multiescalares, além da transformação nas relações políticas e sociais e no estabelecimento de novas maneiras de o Estado e a sociedade civil se relacionarem.

No Brasil, a redemocratização recente do país promoveu inovações institucionais em todas as esferas de governo, conferiu hodiernos papéis à sociedade civil e criou outro cenário político no país (RÜCKERT, 2005), onde as instituições participativas passaram a ter certo protagonismo.

A institucionalização da participação política e o reconhecimento dos direitos cidadãos e da inclusão da sociedade civil nos círculos de poder, na tomada de decisão quanto ao bem comum, se firmam como novas condutas sociais e práticas políticas, com o objetivo de dar uma maior substância e legitimidade à democracia representativa brasileira.

A CF/1988 instituiu a criação de uma estrutura participativa que permite a ação política institucionalizada da sociedade civil na definição das políticas públicas

---

<sup>14</sup> “[...] est un enjeu fondamental dans le monde contemporain [...]”. (BUSSI, 2007b, s.p. -tradução Nossa)

<sup>15</sup> “[...] évolution du politique (constitution, système partisan, découpages administratifs, votes, sondagens, etc.)” (BUSSI, 2007b, s.p. - tradução Nossa).

<sup>16</sup> Bussi (2003) defende que a Transição Democrática abriu um novo campo de estudo para os geógrafos.



locais: orçamentos participativos, fóruns, conferências, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e conselhos municipais de políticas.

Esses últimos, objetos de estudo deste trabalho, são desdobramentos de experiências colegiadas de Conselhos iniciados no contexto do regime militar brasileiro. Todavia, surgiram como uma grande novidade legal na presente Carta Constituinte de 1988. Configuram-se como espaços políticos-institucionais de participação social na gestão municipal, responsáveis por fiscalizar, propor e definir as políticas públicas nas arenas locais.

Os Conselhos são, em tese, um dos principais atores de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços de negociação entre governos e sociedade civil organizada no que tange à condução das políticas públicas municipais.

É vasta a literatura acadêmica produzida no âmbito nacional, nos últimos anos, sobre o paradigma participativo e as práticas desenvolvidas no Brasil. No entanto, a discussão espacial é negligenciada em grande parte dos trabalhos. Espaço, política e democracia se consubstanciam e são indissociáveis, o que permite afirmar que o problema da participação social é, também, geográfico.

Observa-se que, em muitos estudos, as análises deixam escapar um problema real em relação à base territorial de representação dos discursos. Do mesmo modo, esquece-se que os Conselhos, pelo menos alguns deles, são instrumentos de intervenção no espaço, na medida em que o exercício de representação dos diferentes e conflitantes interesses — em especial aqueles acenados pelas entidades, organizações sociais, sindicatos e pelo setor produtivo — se revelam em disputas de poder que se materializam no território. Desse modo, grande parte das análises desenvolvidas por sociólogos, cientistas sociais e políticos peca por omitir a dimensão espacial dos processos políticos.

De modo geral, as reflexões se esquivam do fato de que as reivindicações, as demandas dos grupos de interesses são setorizadas e, em alguns casos, fragmentadas, uma vez que as ações, as práticas sociais, as vozes e o teor dos discursos estão alicerçados em diferentes lugares e territórios do espaço político. A relação entre democracia e escala também precisa ser explicitada. O recorte espacial, a dimensão territorial e o tamanho populacional são desconsiderados pela maioria dos pesquisadores. Faltam estudos comparativos sobre a participação social

em municípios de diferentes dimensões e com taxas de urbanização distintas, por exemplo.

Diante dessas ideias introdutórias, é importante destacar as implicações que o rearranjo nas estruturas políticas em voga no Estado brasileiro pós Constituição de 1988, caracterizado pelo fortalecimento das estruturas de gestão local, tem exercido sobre a organização dos espaços políticos, em especial no que tange à garantia de direitos e o acesso a serviços públicos de qualidade, à promoção de maior justiça socioespacial e de bem-estar social coletivo.

## 1.1 ESPAÇO, POLÍTICA E SOCIEDADE

*[...] compreendemos o espaço como a esfera da possibilidade da existência da multiplicidade, no sentido da pluralidade contemporânea, como a esfera na qual distintas trajetórias coexistem; como esfera, portanto, da coexistência da heterogeneidade. Sem espaço, não há multiplicidade; sem multiplicidade, não há espaço. Se espaço é, sem dúvida, o produto de inter-relações, então deve estar baseado na existência da pluralidade. Multiplicidade e espaço são co-constitutivos (MASSEY, 2008, p. 29).*

O **espaço** - consagrado objeto de estudo dos geógrafos - é considerado pela maioria desses como fruto do trabalho humano, estruturado *pari passu* à criação das condições de (sub)existência e sobrevivência do homem. O espaço é, por sua vez, sinônimo de existência humana, resultado da ação humana consciente em resposta às necessidades que precisam satisfazer para sobreviver e reproduzir-se.

Ele é também fruto da história, pois a conduta humana no tempo-espaço tem como marca-matriz o processo de criação-acumulação técnico-cultural. O tempo aqui é sincrônico, no presente, e a ação humana é contínua e diversa, mas permite revelar traços de continuidades de práticas de momentos outros e que exibem certas regularidades no tempo.

O espaço é, assim, além de produto social, resultado das práticas socioespaciais da conduta humana sobre a epiderme da Terra, “suporte para a vida em sociedade e, ao mesmo tempo, um condicionador dos projetos humanos; um

referencial simbólico, afetivo e, também, para a organização política; uma arena de luta” (SOUZA, 1996, p. 11).

Ao apresentar alguns aspectos e a condição de ser do espaço, a citação que abre esta subseção revela sua essência – a política – pois, é arena de conflitos e, como tal, é esfera da pluralidade humana, da diferença, da possibilidade da heterogeneidade de trajetórias com distintas vozes e da coexistência conflituosa entre os indivíduos (MASSEY, 2008). Espaço e política são assim **co-constitutivos** e estruturadores da realidade social e, portanto, indissociáveis dos processos sociais.

Se for verdade que os indivíduos pactuaram a vida em sociedade – sociedade política –, como afirmaram os expoentes do contratualismo moderno: Hobbes, Locke e Rousseau, essa organização política teve como origem um pacto social<sup>17</sup> e a sua consecução se deu por meio de um ato social, sobretudo, pela mediação da política.

A constituição do Estado civil teve como origem, conforme afirmou Rousseau (1965) em *O Contrato Social*, um pacto social, consenso ou acordo estabelecido entre indivíduos, que se associaram e abdicaram de suas liberdades e direitos individuais (naturais), por uma garantia da existência social. O Estado surge como instituição capaz de preservar a organização da sociedade civil, a soberania popular e o bem comum, afirmou o filósofo político.

Os clássicos da filosofia política põem em relevo a atuação da política como elemento mediador do entendimento entre indivíduos e estruturador da realidade social. Normas, acordos de condutas, pactos, leis e regras estão na base da organização política da sociedade, da comunidade e do Estado. Esse conjunto de práticas foi o alicerce para a definição das instituições políticas.

Hobbes (1997) e Rousseau (1965) oferecem importantes indícios à construção da análise aqui realizada. O encontro entre indivíduos com pulsações diferentes e conflituosas, mas também entre aqueles com aspirações em comum, possibilitou o entendimento e o estabelecimento de normas e acordos, que viriam a se impor como princípios norteadores das práticas sociais.

Como se sabe, tanto as normas e os acordos quanto as práticas individuais e coletivas são passíveis de mudança e passaram por alterações no tempo-espaço, isso porque as paixões humanas e o convívio social são conflitantes e mutantes. Dessa maneira, as leis e regras instituídas em um determinado período podem ser

---

<sup>17</sup> Pacto ou contrato social, que corresponde, segundo afirmou Hobbes (1997, p. 115), na “transferência mútua de direitos”.

extintas ou suspensas e um novo corpo de regras instituído ou imposto, do mesmo modo que o suspenso pode ser reinstituído, mas tudo sempre com conflito.

Isso talvez fique mais claro quando se pensa no sistema democrático de governo. Magdaleno (2013, p. 59), ao discutir sobre os vínculos teóricos entre lei e política na democracia representativa, lembra que na polis grega Atenas “as leis comuns nasciam de uma convenção entre os cidadãos”, a partir do confronto de ideias nas encenações públicas – na ágora. Isso lhes conferia o status de instituições públicas, as de melhor qualidade e, por isso, “adquiriam longevidade necessária para, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade e o desenvolvimento da comunidade política e permitir, a partir delas mesmas, o seu aperfeiçoamento” (MAGDALENO, 2013, p. 59).

Ainda nesse sentido, o autor pontua que:

[...] as instituições representavam não somente o melhor legado coletivo possível deixado às gerações futuras, como também o próprio meio pelo qual essas gerações poderiam promover alterações nas leis que regem a comunidade política, para, dessa forma, buscar a correção de possíveis imperfeições (MAGDALENO, 2013, p. 59).

A citação anterior faz pensar aqui em todo o processo sociopolítico de definição de regras, as práticas sociais e a emergência de instituições políticas. Não apenas nos contextos democráticos, mas também nos governos monárquicos e autoritários, além da constituição do poder político soberano. Se no caso ateniense o conflito conferia legitimidade às leis (MAGDALENO, 2013), assim como o uso público e livre da razão, na monarquia e na aristocracia a coerção legítima/coação física<sup>18</sup> reprimia o conflito, as convenções públicas e as mobilizações que objetivavam promover mudanças nas normas, regras ou leis estabelecidas.

As ideias tecidas até aqui serão úteis para a constituição da linha de raciocínio deste estudo, a fim de demonstrar, teórica e empiricamente, o problema da institucionalidade da democracia no território nacional e de sua natureza espacial expressa pela territorialidade da política.

A análise da vida política no Brasil e da história do modelo democrático brasileiro – representativo – é extremamente instigante para se compreender o ordenamento no tempo e no espaço das práticas sociopolíticas, das leis e regras socialmente definidas. Essas se constituem em referenciais para as ações dos indivíduos – sujeitos individuais e coletivos. A Constituição em vigor no país, Lei

---

<sup>18</sup> Expressão utilizada por Max Weber (2011) para se referir ao uso da força – violência – nos agrupamentos políticos (família, Estado etc.).

Maior formalmente estabelecida, alicerce do Estado democrático de direito brasileiro, é, neste estudo, o suporte de referência para se pensar a prática da democracia no Brasil nos últimos anos, como será visto mais à frente.

Nessa empreitada, a Teoria da Estruturação desenvolvida por Anthony Giddens ajudou a entender as propriedades estruturais e os comportamentos no tempo e no espaço das relações políticas no cenário nacional, o papel das instituições e do arranjo espacial. Considera-se, nesta pesquisa, que a lei atua simultaneamente na estruturação das práticas sociais, “com capacidade de criação de interdependências entre os componentes do espaço geográfico e de reflexo dessas práticas sociopolíticas, resultantes de interações entre os representantes escolhidos e o território” (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p. 15).

A Teoria da Estruturação será discutida na segunda subseção deste capítulo, antes, porém, se faz necessário balizar o papel simultâneo da Constituição enquanto reflexo das condições políticas e sociais e condição que orienta e influencia a ação político-social, as práticas sociais na organização do espaço. Ao mesmo tempo em que é moldada por estas ações, práticas e pelas propriedades estruturais do espaço.

### **1.1.1 Constituição, Projeto Político-Social e Ação Política**

Expressão formal dos princípios de uma organização política, a Constituição representa o ordenamento jurídico-civil institucional que tem um fim comum, fruto de consentimentos e acordos mútuos e legítimos entre sujeitos políticos. A criação de um laço social, que se deu via a conciliação de interesses diversos, está na base da constituição do corpo político. Todavia, como lembra Rousseau (1965), para que a vontade geral pactuada adquira movimento e se faça valer exige-se a lei, uma legislação capaz de promover sua conservação, isto é, que o pacto social não seja violado.

A ideia aqui é que a lei representada pela Constituição é um elemento estruturador do ordenamento social e territorial (MAGDALENO, 2013). Contudo, lembra Magdaleno que “a estrutura institucional criada pelo texto da Constituição não significa necessariamente que não possa haver modificação nesse texto que o aperfeiçoe ou adapte às mudanças específicas da sociedade” (MAGDALENO, 2013, p. 63).

Magdaleno (2013) estabelece uma relação entre as leis e o seu processo de elaboração com o contexto político-social e a sua institucionalização:

A Constituição, assim, consiste em uma força normativa da vontade política e, dependendo do momento histórico em que é elaborada, tende a incorporar características específicas que revelem as condições políticas e sociais em que foram feitas (MAGDALENO, 2013, p. 63).

Há alguns meses, na série A Bola: tradição irlandesa, futebol gaélico mistura rúgbi com nosso *fut*, exibida num programa esportivo dominical<sup>19</sup> com narração do compositor e interprete Gilberto Gil, fez-se a afirmação de que o **esporte** é o marco do processo civilizatório, pois estabeleceu regras com o intuito de que o homem pudesse medir forças sem eliminar seu rival.

A ideia expressa na série, de fato, é representativa das relações e práticas sociais estruturadas no tempo e no espaço. Muito embora ela seja plausível, ainda resta a dúvida de que o esporte seja o marco principiador do processo civilizatório, fora isso, quaisquer outras objeções são desnecessárias. As regras do jogo, regras esportivas formalmente instituídas regem as táticas dos combatentes, mas o comportamento desses e suas vontades relacionadas à dinâmica do mundo podem alterar as regras do jogo e conduzir a outras estratégias.

O exemplo acima ilustra bem uma das faces do comportamento político-social. Algumas normas, regras e leis possuem uma grande extensão no tempo, pois foram instituídas por grupos distintos, em sociedades diversas, em contextos específicos e tiveram o seu caráter essencial preservado.

As cartas constitucionais contemporâneas – Constituição, conjunto de leis fundamentais – lei suprema de um Estado, são frutos do constitucionalismo, cuja origem remonta às civilizações antigas e tinha como função limitar o poder exercido pelo governante. Nos Estados democráticos modernos, o documento encarna a organização política-social e o projeto político de um povo-nação.

Nessas sociedades democráticas contemporâneas, vigoram os princípios de um constitucionalismo hodierno, que se associa com a ideia de “técnica da liberdade, isto é, a técnica jurídica pela qual é assegurado aos cidadãos o exercício dos seus direitos individuais e, ao mesmo tempo, coloca o Estado em condições de não os poder violar” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 247-248).

---

<sup>19</sup> Série exibida no programa Esporte Espetacular em 16 de março de 2014, na Rede Globo de televisão. (<http://globoesporte.globo.com/programas/esporte-espetacular/noticia/2014/03/bola-tradicao-irlandesa-futebol-gaelico-mistura-rugbi-com-nosso-fut.html>)

Na América Latina e em especial no Brasil, a história da vida política revela casos em que as cartas constitucionais foram violadas com a instituição ilegítima de um Estado de Exceção. Magdaleno (2013) destaca que a Constituição exerce duas funções, a primeira é a de proteger os direitos do indivíduo e do cidadão e, a segunda, a de se colocar como obstáculo a determinadas mudanças políticas que possam pôr em risco a própria estabilidade das instituições vigentes.

Após o golpe de Estado executado pelos militares, no Brasil em 1964, se instaurou no país um governo autoritário (a autoridade soberana, assim como também o exercício do poder legítimo). O Regime Militar pôs em xeque aquilo que Rousseau (1965) considerou como o princípio da vida política.

O sistema autoritário, ainda que apoiado apenas por uma pequena parcela da sociedade brasileira, perdurou por mais de duas décadas. Uma nova ordem político-social foi forjada, a liberdade e a soberania populares foram suprimidas. O governo inconstitucional, antidemocrático, repressivo, com seus atos criminosos e sem respaldo legal, suscitou a mobilização de grupos e setores da sociedade civil, além das intensas lutas dos movimentos sociais pelo fim do regime militar e pela democratização do Estado.

A nova Constituição, promulgada no ano de 1988, sacramentou o retorno ao modelo de governo democrático. Fruto da ampla aclamação e da deliberação popular, nunca antes vistas na história do constitucionalismo nacional, significou o início do Estado de direito, o Estado democrático contemporâneo. Afinal, a nova Constituição acatou em seu corpo normativo um conjunto legítimo de aspirações do povo brasileiro e fez valer a vontade popular.

Convém aqui lembrar que as regras constitucionais do jogo democrático representam um determinado projeto social e político que, a “partir de uma representação territorial [...] a lei pode e deve estabelecer” (MAGDALENO, 2013, p. 65), já que orientam e influenciam a ação político-social, as práticas e ações dos agentes na organização do espaço, que, por meio de táticas e estratégias disputam e recortam as superfícies e organizam os campos operatórios de suas ações.

Nessa perspectiva, Magdaleno (2013, p. 65) afirma que as leis,

uma vez promulgadas, transformam-se em referências de ações a serem seguidas pelos indivíduos. Todo sistema legal afeta, de uma maneira ou de outra, comportamentos individuais e o arranjo dos relacionamentos e interdependências entre indivíduos e grupos.

A Constituição representou o marco formal de um projeto político democratizante e consagrou o princípio de participação da sociedade civil, da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Hoje, o reestabelecimento da democracia formal no país se caracteriza como um “processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p. 95).

A Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor, tem como alicerce princípios democráticos e traz instituído em seu corpo um conjunto de espaços democráticos – instâncias ou vias de representação social plural e de participação e ação política.

Os Conselhos Municipais de Políticas são um dos espaços de participação social instituídos por lei, que surgem como uma aposta de possibilidade de compartilhamento do poder entre Estado e a sociedade civil, em “um contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Nas duas últimas décadas (anos 1990 e 2000) de consolidação da democracia no país, esse princípio tem orientado a ação política dos cidadãos, o que tem contribuído para o aperfeiçoamento das instituições e também para a estruturação de uma sociedade em que a democracia seja efetiva.

A experiência dos Conselhos Municipais vem se estabilizando e muito acrescenta para o aprofundamento da democracia brasileira, como também para a construção e a reprodução contínua de uma cultura política de participação da população no exercício do poder legítimo. Além de reflexo da vontade soberana popular, os Conselhos são condição para uma conduta política institucionalizada, capaz de garantir a prática e a conservação dessa vontade.

Nos próximos capítulos da pesquisa, são discutidas a relação entre a ação político-social, por meio da atuação em/nos/dos Conselhos enquanto elementos estruturadores da sociedade, antes, porém, é pertinente apresentar uma breve análise da Teoria da Estruturação.



### 1.1.2 Estruturação da Prática Política Institucionalizada

Anthony Giddens, expoente do pensamento social contemporâneo, afirma que a finalidade da teoria social é “elucidar, interpretar e explicar características substantivas da conduta humana”. A preocupação principal do autor é com a “elucidação de processos concretos da vida social” (GIDDENS, 2009, p. IX-XVIII). Incumbido desta tarefa, Giddens (2009), em **A Constituição da Sociedade**, apresenta os fundamentos de uma teoria social, denominada de Teoria da Estruturação, ela tem como foco “a compreensão da ‘agência’ humana e das instituições sociais”.

Essa é, talvez, uma preocupação de todas as ciências sociais: explicar a ação humana e a conduta social, a organização social moderna, e investigar os elementos e processos – criação-condição-condicionantes – da contínua reprodução social no tempo e no espaço.

Preocupada com as capacidades humanas permanentes, oriundas da condição humana, Arendt (2010, p.8) destaca a **ação** como uma das três<sup>20</sup> atividades humanas fundamentais, que “corresponde à condição humana da pluralidade”, da existência da vida social. Com base nessa concepção é possível concordar com Giddens (2009, p. XXII) ao admitir que a “sociedade não é criação de sujeitos individuais”, mas sim de sujeitos coletivos.

A pluralidade, afirmou Arendt (2010, p. 8-9), “é especificamente a *condição* – não apenas a *condition sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda vida política”. Essa condição existe porque somos todos iguais – humanos –, mas também somos todos diferentes – “ninguém jamais é igual a qualquer outro que viveu, vive ou viverá” (ARENDRT, 2010, p. 8-9).

Rousseau (1965) demonstrou como foi possível (o que motivou e como ocorreu) a associação de indivíduos dotados por interesses diversos, muito deles conflitantes, e a manutenção de uma ordem socialmente instituída no tempo e no espaço. Mas do que isso, as ideias do filósofo genebrino ratificam a proposição de que a política está na base da vida social, da organização da sociedade e das ações humanas.

---

<sup>20</sup> As outras duas são o trabalho e a obra. De acordo com a autora, “cada uma delas corresponde a uma das condições básicas sob as quais a vida foi dada ao homem na Terra” (ARENDRT, 2010, p. 8).

De acordo com o Rousseau (1965), antes da constituição da sociedade em um corpo social politicamente organizado, os indivíduos viviam instintivamente, em um estado de natureza, isto é, estado de guerra<sup>21</sup> permanente de todos contra todos. Quando perceberam que juntos suas chances de sobrevivência e autopreservação eram maiores, sentiram a necessidade e decidiram pactuar a vida em um corpo coletivo.

A passagem do estado de natureza<sup>22</sup> para o estado civil<sup>23</sup> possibilitou ao homem desenvolver suas faculdades mentais, contexto no qual a razão passou a reger e a orientar as ações humanas. Leis, regras, normas, princípios éticos e morais foram instituídos e passaram a coordenar as práticas desses indivíduos. A preocupação que outrora era com a vontade individual passou ser com a vontade geral – com o bem comum.

Antes, vigorava o direito de natureza ou *jus naturale*, nos termos de Hobbes (1997), direito através do qual cada homem poderia fazer uso do seu próprio poder, da maneira que lhe fosse conveniente para sua autopreservação. O autor ainda ressalva que, enquanto imperasse esse direito, não haveria “para nenhum homem [...] a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver” (HOBBS, 1997, p. 114).

A condição para a preservação coletiva está contida na primeira lei da natureza<sup>24</sup>, em que todos os homens deveriam procurar a paz. Para isso, tornava-se necessário a renúncia ao direito a todas as coisas – ao direito de natureza –, que correspondia ao mesmo que “*privar-se da liberdade* de negar ao outro o benefício de seu próprio direito à mesma coisa” (HOBBS, 1997, p. 114). Esse foi o caminho que findou com a condição de guerra.

A Teoria da Estruturação, conforme pensada por Giddens (2009), tem como cerne, os conceitos de “estrutura”, “sistemas” e “dualidade de estrutura”. O sociólogo conjuga ideias da sociologia estrutural e do funcionalismo na busca por compreender os potenciais constitutivos da vida social e da conduta humana – as práticas sociais constituídas no tempo-espço (o prolongamento e a continuidade) – que engendram a produção e a reprodução da sociedade.

---

<sup>21</sup> A guerra, conforme pensou Hobbes (1997, p. 113), é uma condição do homem em que todos têm “direito a todas as coisas”.

<sup>22</sup> Estado da selvageria e da degradação generalizada.

<sup>23</sup> Estado de paz e da prosperidade.

<sup>24</sup> Lei segundo a qual “somos obrigados a transferir aos outros aqueles direitos que, ao serem conservados, impedem a paz da humanidade” (HOBBS, 1997, p. 123).

Giddens (2009) propõe a superação do dualismo que predomina na teoria social entre objetivismo e subjetivismo, e o reconceitua como dualidade – a dualidade da estrutura. Esse conceito se associa à ideia de propriedades estruturais, que “são características estruturais de sociedades globais ou totalidades sociais” (GIDDENS, 2009, p. XXX). Preocupado com a reprodução dessas totalidades sociais – formas de conduta social que de maneira crônica foram e são reproduzidas no tempo e no espaço –, o sociólogo destacou as condições que para isso concorrem: os princípios estruturais.

Estrutura se refere às propriedades estruturais “que possibilitam a existência de práticas sociais discernivelmente semelhantes por dimensões variáveis de tempo e de espaço, e lhes emprestam uma forma sistêmica” (GIDDENS, 2009, p. 20). Então, elas implicam em regras e recursos<sup>25</sup>.

As regras relacionam-se com a constituição de significados e com o sancionamento dos “modos de conduta social”. Elas “incidem sobre numerosos aspectos da prática rotineira”. Atuam na constituição de significados e possuem estreita conexão com sanções; são ainda “procedimentos de ação, aspectos da *práxis*” (GIDDENS, 2009, p. 22-25). Isto significa que estão envolvidas nas atividades práticas da vida cotidiana.

Os recursos ligam-se à base material que possibilita a “recriação constante das propriedades estruturais da atividade social”. São de duas espécies: impositivos e alocativos, pois envolvem a “coordenação da atividade dos agentes humanos” e o “controle de produtos materiais ou de aspectos do mundo material” (GIDDENS, 2009, p. XXV-XXXV).

Ainda sobre as propriedades estruturais, Giddens (2009) salienta uma característica de extrema importância para a análise aqui pretendida, a de que elas (as propriedades) expressam formas de dominação e poder.

Outro elemento da teoria da estruturação é o sistema social, que “compreende as atividades localizadas de agentes humanos, reproduzidas através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 2009, p. 29). A estrutura de sistemas sociais está diretamente relacionada às atividades cognitivas de atores localizados, que, por sua vez, estão apoiadas em regras e recursos.

---

<sup>25</sup> “Uma das principais proposições da teoria da estruturação é que as regras e os recursos esboçados na produção e na reprodução da ação social são, ao mesmo tempo, os meios de reprodução do sistema (a dualidade de estrutura)” (GIDDENS, 2009, p. 22).

De modo sintético, a dualidade da estrutura consiste nas condições, inclui um aparato técnico que rege a continuidade ou transmutação de estruturas no tempo e no espaço e, por conseguinte, permite a reprodução de sistemas sociais. O que essa teoria ajuda a entender é como determinadas práticas sociais foram institucionalizadas e se integram hoje na vida social.

Em resumo, estrutura é um

[...] conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social; as características institucionalizadas de sistemas sociais têm propriedades estruturais no sentido de que as relações estão estabilizadas através do tempo e espaço. A “estrutura” pode ser conceituada abstratamente como dois aspectos de regras: elementos normativos e códigos de significação (GIDDENS, 2009, p. XXXV – introdução).

Os dois aspectos mais importantes da estrutura são, portanto, as regras e os meios recursivamente envolvidos em instituições. Esses são “os aspectos mais duradouros da vida social. Ao falar das propriedades dos sistemas sociais refiro-me às suas características institucionalizadas, proporcionando ‘solidez’ através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 2009, p. 28).

Giddens (2009) esclarece que a regularidade da conduta humana não implica que ela seja natural, rígida, mecânica nem habitual ou tão pouco aleatória, pois ela é reflexiva. Mas o que leva à reprodução das práticas ou atividades sociais? A resposta do autor é que, as razões e as motivações têm como base a cognoscibilidade humana, essa última relacionada com a ação e a estrutura.

As ditas atividades humanas são recursivas, quer dizer, são continuamente recriadas pelos agentes sociais “através dos próprios meios pelos quais eles se expressam *como* atores. Em suas atividades, e através destas, os agentes reproduzem as condições que tornam possíveis essas atividades” (GIDDENS, 2009, p. 3).

A ordenação recursiva das práticas sociais tem como lastro a reflexividade cognoscitiva. Porém, a reflexividade só se torna possível mediante a continuidade de práticas com regularidade no espaço e no tempo. Ela é assim,

[...] o caráter monitorado do fluxo contínuo da vida social. Ser um ser humano é ser um agente intencional, que tem razões para suas atividades e também está apto, se solicitado, a elaborar discursivamente essas razões (inclusive mentindo a respeito delas) (GIDDENS, 2009, p. 3).

A ação humana ocorre num fluxo contínuo de conduta e envolve a monitoração reflexiva, a racionalização (intencionalidade) e a motivação em

conjuntos de processos. Em suma, “a ação é um processo contínuo, um fluxo, em que a monitoração reflexiva que o indivíduo mantém é fundamental para o controle do corpo que os atores ordinariamente sustentam até o fim de suas vidas no dia-a-dia” (GIDDENS, 2009, p. 11).

Giddens (2009) e Arendt (2010) estão de acordo que a ação é uma atividade humana fundamental. A ação envolve a capacidade que o indivíduo tem de agir – intervir no mundo – de forma plena e criar diferenças na ordem social preexistente. Torna-se explícita a relação entre ação e poder. “Podemos dizer que a ação envolve logicamente poder no sentido de capacidade transformadora” (GIDDENS, 2009, p. 17).

Ambos também estão de acordo que a ação só se realiza em contexto de co-presença, pois a racionalização da ação, a monitoração e a motivação envolvem interações, que estão na base do reconhecimento de uma rotina característica da conduta humana. Como já foi dito, a continuidade na reprodução da vida social através do espaço-tempo pressupõe a monitoração reflexiva e a integração dos agentes na atividade social cotidiana. Integração pode ser entendida como “implicando reciprocidade de práticas (de autonomia e dependência) entre atores ou coletividades. Portanto, integração social significa ‘sistematicidade’ no nível da interação face a face” (GIDDENS, 2009, p. 33).

A intenção em tentar esboçar uma síntese da Teoria da Estruturação associada a outros fundamentos teóricos foi a de destacar o papel da política na estruturação da realidade social no tempo-espaço, assim como as normas, leis, regras e os padrões estabelecidos em contexto de interação social que atuam como elementos normativos de reprodução das práticas sociais e relações humanas. Também são destacadas as instituições, legados desse processo, cujo papel é o de conduzir a vida social instituída.

Nas sociedades democráticas modernas, o Estado enquanto “entidade político-jurídica marcada pela centralidade territorial e dotada de privilégios institucionais de definição de normas e de exercício legítimo da coerção sobre toda sociedade nos limites de seu território” (MAGDALENO, 2013, p. 60) realiza a função de principal estruturador da sociedade.

A atividade de coerção legítima é executada pelo Estado – corpo administrativo responsável pela conciliação dos conflitos e em manter sua própria existência, por meio dos elementos normativos e da vontade política, como no caso dos Estados modernos que adotam o sistema democrático de governo.

Nesse exemplo se enquadra o Estado brasileiro. Assim, os trabalhos de Magdaleno (2013, 2008) e Giddens (2009) são contribuições importantes para se entender as mudanças engendradas pela Constituição de 1988 e pelas novas instituições políticas na estruturação e na reprodução de novas práticas sociais e políticas.

O corpo de regras, fator estruturador das práticas sociais, em interação com os componentes espaciais, cria territórios e institui uma ordem social e política – comunidade ou Estado. Ao mesmo passo, instaura uma organização espacial, que em estruturas democráticas dá origem a espaços políticos institucionais.

Cabe às instituições políticas instituídas o papel de garantir a existência e a sobrevivência da comunidade ou do Estado moderno, mas também o seu aperfeiçoamento. Ademais, o fortalecimento dessas instituições se coloca como condição essencial para a longevidade da ordem fundada.

Nessa perspectiva, Fonseca (2003, p.11), com base em Putnam<sup>26</sup>, lembra que “além de regras do jogo, as instituições também são *mecanismos de decisão e ação*, e objetivam alcançar propósitos”. O autor prossegue afirmando que a instituição “serve de referência para a tomada de decisões e para o comportamento social” (FONSECA, 2003, p. 9-11).

Os canais institucionais de participação social retratam as faces das novas instituições políticas em uma outra ordem social e política – a democrática –, não apenas de direitos cidadãos, mas também em sua efetivação. Instituições que representam espaços democráticos de interface entre Estado e sociedade civil para a negociação, a cooperação e a mediação de conflitos sociais, além de espaços para a construção de acordos em prol de um determinado projeto político.

As Instituições Participativas assumem, no Brasil democrático, um papel fundamental na incorporação de cidadãos e entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Com a adoção dessas instituições a prática participativa tem se tornado uma rotina em vários processos de decisões governamentais.

Desde o processo de redemocratização do país, cujo ápice legal foi a promulgação da CF/1988, essas instâncias têm promovido importantes mudanças na administração pública brasileira (CORTES, 2011), além da própria dinâmica sociopolítica do país, já que deflagrou “processos institucionalizados que alteram a

---

<sup>26</sup> Robert Putnam é cientista político e autor do livro *Comunidade e Democracia*.

estrutura de incentivos que induzem os cidadãos a participar, deliberar e negociar” (WAMPLER, 2011, p. 152).

Em democracias representativas como a brasileira, os Conselhos Municipais assumem a forma institucional no sentido de pluralizar a representação política e compartilhar o poder de decisão. Ademais, servem como um complemento ao sistema representativo, permitindo seu aperfeiçoamento e sua preservação.

Em um adendo às ideias tecidas nesta subseção, vale ratificar que as instituições políticas envolvem estrutura, regras, recursos, normas e leis, como se pode interpretar na passagem a seguir:

As instituições políticas são aquelas cujas decisões e ações, apoiadas por normas, leis e regulamentos, afetam amplamente diferentes instâncias da vida social e as forças instituintes são aquelas exercidas por atores sociais que se organizam para ver atendidas suas demandas, nos limites de um território definido e escolhido para estas decisões e ações (CASTRO, 2006, p.53).

## 1.2 POR UMA GEOGRAFIA POLÍTICA DA SOCIEDADE

*[...] uma Geografia Política renovada requer a valorização das negociações, das organizações pacíficas e da cooperação na sua agenda de estudos. No mundo contemporâneo, a matriz espacial pertence àqueles que sabem se associar, constituir redes, persuadir, participar e fixar contratos (RODRIGUES, 2013, p. 161)<sup>27</sup>.  
Deste modo, processos marcados por agregações, trocas, des-centralização e outros tipos de ajustes complexificam e redefinem os espaços políticos em múltiplas escalas (RODRIGUES, 2013, p. 161).*

O contexto político-ideológico e intelectual europeu, do século XIX, conduziu à especialização da Geografia Humana em um ramo particular do conhecimento geográfico: a Geografia Política. Um conjunto de condições do ambiente cultural e político do período (conflitos territoriais, organização político-territorial e o fortalecimento de Estado-nação) fez do território e das relações de poder o problema central da Geografia Política Clássica e dessa uma Geografia do Estado, isto é, da política dos Estados (civil, militar, pacífica e beligerante) (COSTA, 1992).

---

<sup>27</sup> Com base em Bussi (2007a): **Pour une géographie de la démocratie.**

Se no passado as relações de poder interestatais eram as grandes questões do período e, portanto, estavam no âmago dos estudos geográficos, no mundo contemporâneo, o desenlaçar dos processos políticos se dá, na maior parte dos casos, através de uma Geografia “mais cordial”<sup>28</sup>. Essas relações de poder são reais nas sociedades modernas, porém, cada vez mais, se operam de maneiras “negociadas, cooperativas e agregadoras”<sup>29</sup> (BUSSI, 2007a, s.p).

A Geografia – ciência estratégica – esqueceu-se de incorporar em suas análises ou de investigar, de modo específico e com mais cuidado, “outra dimensão da política, aquela das organizações pacíficas, das cooperações, das negociações espaciais”<sup>30</sup>. (BUSSI, 2007b, s.p)

Fenômenos<sup>31</sup> importantes ocorreram no mundo a partir da segunda metade do século XX e promoveram profundas transformações na ordem espacial da época, que, associados a outros em curso nos últimos anos, a exemplo do surgimento de agentes coletivos que atuam em rede na escala mundo, condicionaram uma nova realidade social. Assim, o convite para a renovação conceitual, do temário e do debate teórico da Geografia se colocou (CASTRO, 2010; OLIVEIRA, 2011). Em face desse novo contexto político-social e cultural, não fazia mais sentido pensar a organização do espaço como resultado da ação quase que exclusiva do Estado, com base em uma concepção unidimensional do poder, posição que vigorou no pensamento clássico da disciplina.

No Brasil, o processo de reforma do Estado e as reestruturações territoriais contemporâneas, iniciados nos anos 1980, exigiram olhares e perspectivas que consideram a multidimensionalidade do poder e da gestão do território, isto é, a redistribuição do poder político representado pelo princípio de participação da sociedade civil na gestão dos problemas de interesse público, um dos componentes de reforma do Estado brasileiro.

Conceitos como cidadania e democracia e temas como a expansão dos direitos civis, políticos e sociais vêm se impondo como desafios teóricos e empíricos para a Geografia. Porém, apenas mais recentemente ocorreu uma aproximação da

---

<sup>28</sup> Geografia essa mais atenta às relações socialmente estabelecidas entre indivíduos, isto é, agentes políticos, cuja atenção e o olhar não desviem dos conflitos sociais mediados pela política e não envolva apenas, as relações de poder e os conflitos marcados pela violência.

<sup>29</sup> “[...] *négociées, coopératives, agrégatives* [...]” (BUSSI, 2007a, s.p. Tradução Nossa).

<sup>30</sup> “[...] *une autre dimension du politique, celle des organisations pacifiées, des coopérations, des négociations spatiales* [...]” (BUSSI, 2007b, s.p. - tradução livre).

<sup>31</sup> Desmoroamento, em escala sem precedentes, de “regimes autoritários de várias formas – ditaduras militares, regimes de socialismo de Estado, regimes teocráticos” (OFFE, 1999, p.121) e a ascensão de regimes democráticos de governos.



disciplina com os aludidos conceitos, tornando-os ao mesmo tempo questão e objeto de pesquisa.

A renovação da Geografia Política brasileira deu-se no contexto de expansão e reconhecimento legal de direitos civis, políticos e sociais, por meio da incorporação de um debate temático e teórico relacionado ao problema do exercício da cidadania no território nacional. Isso representa o reconhecimento de que os direitos cidadãos possuem uma concretude, constituem uma práxis possível e realizável no território, como se pode depreender das palavras de Castro (2010) e Oliveira (2011).

[...] a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território (CASTRO, 2010, p. 200).

[...] fora dele (o território), a cidadania torna-se uma abstração contida nos artigos da lei, sem formato definido por práticas específicas (OLIVEIRA, 2011, p. 178).

Ainda nessa linha de raciocínio, Castro (2010, p. 205) acrescenta que “[...] cidadania como prática do cotidiano social ocorre no território [...] esta prática é influenciada pelo arcabouço institucional à disposição do cidadão”.

Embora Castro (2010) e Oliveira (2011) discutam o problema da cidadania, ambos assumem posições e embasamentos teóricos distintos. A perspectiva política institucional para a efetivação da cidadania enquanto práxis concreta posta por Castro (2010) é a posição assumida neste trabalho.

Já Oliveira (2011) oferece uma contribuição importante sobre a incorporação do conceito (cidadania) à agenda da Geografia, porém, apesar do enfoque privilegiado, o autor ao abordar o tema da cidadania revela uma geograficidade implícita no conceito. A perspectiva dele prescinde das instituições políticas, o que a torna inconciliável com a proposta que se defende nesta dissertação.

Costa (1988) apresenta em seu livro, lançado no final dos anos 1980, ainda que de modo muito sucinto, aquilo que chama de novas tendências interpretativas da Geografia Política, diante do “processo democrático-modernizante” da época, com o estabelecimento de um novo comportamento do Estado em sua relação com a sociedade civil e as implicações dessas mudanças no exercício do poder.

Dentro desse cenário político-social, a disciplina começou a inclinar o seu olhar para a prática dos direitos cidadãos inscritos na Constituição de 1988, tanto para o acesso da população nacional a bens e serviços essenciais, quanto para a

possibilidade efetiva de participar e intervir nos projetos comuns a todos. Os movimentos sociais passaram a despertar o interesse dos geógrafos, que começaram a enxergá-los, sobretudo, como movimentos socioespaciais e/ou movimentos socioterritoriais.

O livro do professor Milton Santos, *Espaço do Cidadão*, lançado em 1987, é um das primeiras e principais referências no âmbito da Geografia brasileira, quanto à importância de se discutir o problema do modelo cívico e da prática da cidadania no país. No ano anterior, 1986, no contexto de transição democrática do Brasil, o aludido autor já havia esboçado importantes reflexões relacionadas à temática da cidadania, especialmente, no sentido de contribuir com o debate sobre a redemocratização e elaboração da nova Constituição.

Santos (2007; 1986) faz uma análise da cidadania sob o viés espacial e discute a importância do componente territorial e cultural para a instituição da cidadania na sociedade brasileira. As considerações do autor reforçam a ideia de que a efetivação dos direitos cidadãos é mediada pela geograficidade que lhe é intrínseca.

Outros significativos trabalhos de geógrafos brasileiros também passam a examinar a dimensão espacial do conceito de cidadania enquanto problema teórico e empírico, o que tem contribuído para a consolidação da problemática na agenda da disciplina.

Assim, desde a conjuntura político-social das últimas décadas do século XX, a natureza espacial da cidadania começou a ser analisada com mais afinco em alguns estudos; com especial atenção para a consideração do território como base material da sociedade e dos elementos geográficos como aspectos práticos para o exercício concreto da cidadania.

Trabalhos como os de Gomes (1997) e Castro (2010; 2003) são exemplos dessa nova tendência das pesquisas em Geografia Política e põem em relevo o nexos político-territorial da cidadania. Esses trabalhos têm como fundamento o fato de que o “espaço geográfico é intrinsecamente político” (CASTRO, 2010, p. 139), assim como o território é “o terreno onde as práticas sociais se concretizam e como a condição para que essas práticas existam” (MAGDALENO, 2013, p. 66).

O encontro da Geografia com a democracia é mais recente ainda na agenda da disciplina brasileira. A perspectiva geográfica sobre a política considera a territorialidade democrática enquanto um problema geográfico, visto que a

democracia é, por natureza, espacial. Porém, a incorporação da democracia na disciplina ainda é insuficiente (CASTRO, 2013).

A posição fundamental que faz dessa forma de governo um problema geográfico é que, enquanto tal, ela “envolve necessariamente a sociedade e o território. O que a torna um modelo institucional de evidente dimensão geográfica” (CASTRO, 2013, p. 24), afetado pelos atributos e constrangimentos espaciais: extensão, distância, acessibilidade, escala, população, densidade, infraestrutura, urbanização, estrutura social.

Os estudiosos que, nos últimos anos, começaram a adotar os conceitos de cidadania e democracia e os temas ligados a eles em suas pesquisas, reconhecem uma dimensão espacial ontológica que lhes é fundadora. Vale lembrar que essas ideias “só adquirem sentido em um contexto concreto” (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p. 12).

Portanto, longe do cotidiano social, a democracia é apenas utópica ou idealização e, mesmo se o ideal democrático é fundado em valores, a prática depende da base material do território e da ordem espacial dos fenômenos correlatos a essa prática (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013, p.13).

Nessa perspectiva, uma análise da cidadania e da democracia que não leve em conta os fundamentos espaciais é incompleta e míope, pois as nega enquanto práticas sociais, o que faz dessas ideias apenas uma discussão teórica vazia de significância concreta.

Nesse sentido, pelos mesmos motivos que a mediação do espaço se impõe ao conceito de cidadania, também o faz ao conceito de democracia. Afinal, “mesmo sob as bases legais da isonomia na escala nacional a lei não é capaz, por si só, de garantir igualdade de acesso aos direitos na escala do cotidiano dos cidadãos” (CASTRO, 2010, p. 205-206).

O acesso aos direitos inscritos no conceito de cidadania é mediatizado através da relação entre o território e as instituições, essa relação preside as possibilidades para práticas dos direitos cidadãos. Mesmo que apenas a existência de recursos institucionais disponíveis à população não signifique a garantia de que os direitos serão exercidos, eles representam o reconhecimento de sua importância para a sociedade.

No caso dos Conselhos Municipais ou qualquer outra instituição política, apesar de inscritos na Constituição Federal, sua existência não só depende das

prerrogativas legais, como também da base territorial e do ambiente político-social e cultural; mas onde eles são realidades e devem funcionar como possibilidades de encenação cívica e ação política pela conquista e pela preservação dos direitos sociais e políticos.

Apesar da obrigatoriedade legal de instalação dos conselhos em todos os níveis da federação, não há um padrão de funcionamento, e as diferenças podem ser consideradas como indicadores das condições de mobilização e participação da sociedade local (CASTRO, 2010, p. 207).

Se o exercício da cidadania é influenciado pelo “arcabouço institucional à disposição da sociedade” (CASTRO, 2010, p. 205), a existência ou não dos Conselhos pode favorecer ou constranger a prática dos direitos civis e políticos. No Brasil, país marcado por grandes desigualdades socioterritoriais, a distribuição do aparato institucional é territorialmente desigual e, a depender da localização e dos recortes territoriais do espaço nacional, essas disparidades são maiores.

O município, reconhecido pela Constituição de 1988 como um ente federado dotado de relativa autonomia, é um recorte espacial importante para as análises que considerem as condições para o exercício dos direitos sociais e políticos. Afinal, é uma escala decisória, espaço político, “uma escala de ação e um território onde se encontram organizadas as condições materiais e simbólicas do cotidiano social” (CASTRO, 2010, p. 205).

Nessa perspectiva, o município é uma escala política de gestão (RODRIGUES, 2014), com importante papel na estrutura federativa do país, cuja análise permite pôr em evidência e contrastar os recursos institucionais disponíveis à população local. Um bom exemplo é a existência dos canais de participação social e controle sobre a gestão do poder público municipal.

É nessa escala de gestão política que está ou deveria estar as condições e as possibilidades para uma cidadania ativa, como bem lembra Castro (2010), o município é “o lugar do aprendizado da *cidadania* e da *democracia* – do exercício do direito político e do acesso às políticas públicas” (CASTRO, 2010, p.136, Grifos Nosso).

Cidadania e democracia se constituem como importantes conceitos da filosofia política que, em decorrência das transformações da ordem espacial mundial, iniciadas, especialmente, a partir da segunda metade do século XX, têm se tornado problemas empíricos e teórico-conceituais para investigação geográfica da realidade.

Esses conceitos são indissociáveis e, de acordo com Oliveira (2011) e Castro (2011), possuem uma geograficidade, cujos aspectos residem, *lato senso*, no componente territorial - base material e simbólica da sociedade (CASTRO, 2010). O problema da espacialidade da cidadania e da democracia está, assim, atrelado à escalaridade, aos recortes de análise e às dimensões socioeconômicas e políticas.

É particularmente nos anos 1970, com as novas formas assumidas pelo processo de estruturação social que se expressam no espaço, que ocorre o estabelecimento de um contato mais amplo entre o problema da cidadania e a Geografia Política, em especial, com a publicação de obras importantes no cenário nacional e internacional<sup>32</sup> (OLIVEIRA, 2011).

Os temas da cidadania e da democracia: exclusão e desigualdades sociais, distribuição e acesso a bens e serviços, justiça socioespacial, entre tantos outros, se consolidaram enquanto problemas teórico-conceituais e empíricos do campo da Geografia.

Esse leque temático tem como suporte eminentemente geográfico a relação entre território e política. Nas palavras de Oliveira (2011, p. 178), “o território se impõe como uma condição continente ao conteúdo político da cidadania e no nível de organização social, cultural e econômica existente”. Castro (2010) complementa essa ideia, ao dizer que é por meio da análise da lógica espacial da política que emergem as “questões relativas aos fenômenos que resultam da organização e da gestão coletiva da sociedade e os modos como estes afetam e são afetados pelo espaço” (CASTRO, 2010, p. 16).

Ainda de acordo com a opinião de Castro (2010), política e território são componentes essenciais do processo histórico de formação das sociedades. É da relação entre eles que surgem os conflitos e confrontos de interesses, as tensões e disputas territoriais, bem como a negociação, a cooperação e a execução de acordos inerentes à vida em sociedade.

---

<sup>32</sup> Oliveira (2011) faz uma pequena síntese sobre algumas obras importantes. Ver bibliografia completa do autor.

### 1.3 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL: NOVOS AGENTES, NOVOS ESPAÇOS, NOVOS PROCESSOS POLÍTICOS.

É fato que a Constituição Cidadã (1988) representou, tanto em termos normativos quanto nos práticos, uma mudança radical nos processos de organização do território nacional. A Carta Magna ocasionou profundas inovações institucionais, a exemplo da descentralização e da “autonomia” política, administrativa e “financeira” dos estados e municípios e, por sua vez, os reconheceu como entes da federação de plenos direitos (RODRIGUES, 2014; FONSECA, 2003; FONSECA, SILVA, VIEIRA, 2010; BARBOSA, 2010; BARBOSA DA SILVA, BEGHIN, JACCOUD, 2009; CATAIA, GALLI, 2008).

A CF/1988 consagrou um novo pacto social<sup>33</sup> (RÜCKERT, 2005), isto é, refundou a relação clássica entre Estado e Sociedade Civil e, além disso, fortaleceu os novos recortes territoriais subnacionais e os espaços de ação política, o que sem dúvida foi e tem sido crucial para os processos de formulação de políticas públicas e de decisão governamental.

Em tese, ela significou a convergência de um projeto democrático-participativo que garantiu a participação política como um direito constitucional legítimo e redefiniu os papéis da sociedade civil e sua relação com o Estado na condução de determinadas políticas. Desde então, deu-se início a um processo de criação e institucionalização de uma arquitetura participativa em todas as esferas de governo, em especial, nas escalas locais, a exemplo dos Orçamentos Participativos e Conselhos Municipais.

A descentralização política-administrativa<sup>34</sup> foi vista como uma necessidade fundamental para a redemocratização do país e, portanto, para a democratização de bens e serviços públicos e promoção de maior eficiência à gestão das políticas públicas locais. Afinal, o município passou a ser reconhecido como espaço político legítimo do conflito, do acordo, da cooperação e da negociação, arena capaz de

---

<sup>33</sup> Gohn (2004) lembra ainda que o contexto da conjuntura sociopolítica do país pós-constituente de 1988 além de ter promovido o estabelecimento de novas formas de contrato e pactos sociais, também ocasionou a “ascensão de novos atores políticos nos postos da administração pública federal da nação a partir de 2003” (GOHN, 2004, p. 58).

<sup>34</sup> É importante perceber que a descentralização político-administrativa representou muito mais que a transferência de atribuições entre os entes federativos, como lembra Barbosa (2010). Apesar de não serem sinônimos – descentralização e democratização –, a mudança na escala territorial de decisão e de ação governamental representou também a inclusão da participação social como requisito para a formulação, a execução e a gestão de políticas públicas e, mais, assinala o “empoderamento cidadão pautado em uma gestão territorial de proximidade” (BARBOSA, 2010, p. 4).

promover uma proximidade entre governantes e governados. Nessa arena, a população local teria melhores possibilidades e maior facilidade para dar visibilidade a suas demandas<sup>35</sup>.

Ocorre, assim, a elevação da escala política local ao status de espaço da cidadania, uma vez que o município se tornou uma “[...] estrutura de gestão importante na definição de normas e implantação de políticas públicas nos recortes territoriais locais” (RODRIGUES, 2014, p.160). O município é o ente territorial e a escala geográfica mais adequada à aplicação de determinadas tipologias de serviços públicos essenciais à realização da cidadania<sup>36</sup>.

De acordo com Castro (2003, p. 17), é uma escala na qual “[...] a atuação do poder público é mais visível, tanto em relação à disponibilidade do aparato institucional para a oferta de políticas públicas direcionadas para a população residente como em relação aos seus resultados”.

Na opinião de Barbosa (2010), a descentralização significou a realização da democratização em termos práticos e concretos, isto é, “[...] substancializar a democracia na vida cotidiana [...]”. É nesse sentido que, para o autor, a proposta de mudança democrática defendida pelos movimentos sociais e por partidos opositores ao regime militar tinha na esfera municipal o “[...] lócus privilegiado da ação pública e como garantia de atendimento das demandas sociais” (BARBOSA, 2010, p. 3).

Em oposição à ideia exposta no parágrafo precedente, vale destacar que não há nenhuma relação entre descentralização e democracia (CASTRO, 2010). As afinidades criadas entre os termos é fruto de uma confusão histórica e conceitual, tanto no que se refere à mobilização pela redemocratização quanto à luta pela descentralização fiscal e administrativa no país (AFFONSO, 1995).

A esse respeito Arretche (1996) constrói uma análise que tenta desconstruir o que chama de um “quase absoluto consenso” sobre as virtudes da descentralização, entre eles aquele que a associa positivamente à democracia. Para a autora, a concretização dos ideais democráticos – viabilização da participação social nas decisões públicas, por exemplo – depende mais da natureza das instituições e menos da escala ou do nível de governo.

---

<sup>35</sup> “A luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores fez com que a descentralização se tornasse, para muitos, sinônimo de democracia” (RÜCKERT, 2005, p.86).

<sup>36</sup> Cataia e Galli (2008, p. 389) defendem que o município além de incorporar atribuições legislativas é responsável pela “materialização de direitos referentes ao exercício da cidadania, cabendo a ele tarefas essenciais de dinamização da vida de relações dos lugares”.

De fato, estabelecer uma relação causal ou linear entre descentralização e democratização empobrece qualquer análise. No entanto, quando se minimiza os atributos espaciais retira-se, em parte, a consistência dos argumentos, afinal, a história política dos municípios não se deu no vácuo. Como revela Fonseca (2011), a escala local é uma importante fonte de condicionantes que influenciam o desempenho institucional.

Os rearranjos nas estruturas políticas e espaciais promovidos pela Constituição/1988, com o fortalecimento das escalas decisórias locais, redesenharam o modo de concepção e formulação das políticas públicas; culminando em um processo de municipalização setorial e de segmentos especiais, bem como no fortalecimento das relações entre os diferentes níveis de governo e de articulação de escalas na formulação e implantação dessas políticas<sup>37</sup>.

Azevedo (2012) ao fazer referência às mudanças na configuração espacial – divisão territorial –, a exemplo do surgimento de novos municípios a partir da onda de descentralização política territorial e de autonomia administrativa empreendida pós-constituição de 1988, observa uma relação intrínseca entre emancipação municipal e o exercício da cidadania. Citando Cazzolato (2011), o autor lembra que esses processos exercem efeitos diversos sobre a vida da sociedade.

Se a descentralização significou o mesmo que o rompimento com as estruturas de poder extremamente centralizadas e a redemocratização do Estado brasileiro e da sociedade civil, a Constituição de 1988 definiu novas regras e estabeleceu canais institucionais de interlocução; além de fazer do princípio da participação, como condição fundamental para transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo (CORTES, 2011).

A participação política se estabeleceu como princípio norteador para os processos decisórios, algo essencial para a consolidação da democracia no país. Desde então, em especial a partir da década de 1990, há um movimento crescente de “formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, [...], entre outras formas de participação” (AVRITZER, 2011, p. 13).

Há de se concordar com Castro (2004, s.p), para quem:

[...] a descentralização tem fortalecido, mesmo se de forma bastante diferenciada e no geral ainda precária, a pluralidade dos atores sociais que

---

<sup>37</sup> No artigo intitulado como Políticas Públicas e o Papel da Geografia, publicado na *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, p. 37-47, out. 2011 (número especial). Serpa discute com maior profundidade a questão da articulação de escalas e recortes espaciais na formulação e implementação de políticas públicas.



participam da cena pública. Este processo vem propiciando o surgimento e o fortalecimento de instituições de participação da sociedade civil local e de cooperação interinstitucional, conferindo maior visibilidade aos marcos territoriais da participação e da cooperação.

Os espaços políticos de participação social — Conselhos Municipais<sup>38</sup> — e a sociedade civil, por meio de organizações sociais, passaram a desempenhar um papel fundamental nos processos decisórios governamentais, na formulação das políticas públicas e, em alguns casos, na alocação de recursos públicos.

O contexto político brasileiro contemporâneo é campo fértil para iniciativas que põem em prática processos de construção coletiva de políticas públicas. Aqui, concorda-se com Rodrigues (2014), para quem, nas democracias, esses processos devem ter como alicerce a manifestação permanente da sociedade civil. Neste debate, se inserem os canais e os recortes dos espaços da participação política.

Dessa maneira, é extremamente relevante refletir se, e como, as populações locais se apropriam das inovações institucionais participativas para organizar seus espaços políticos, e se esses canais democráticos são favoráveis ao fortalecimento da democracia em escala local. Em outros termos, esses contribuem para a melhoria e para a democratização dos serviços públicos ofertados, o que significa a promoção de maior justiça socioespacial?

Para isso, levou-se em consideração o contexto social, econômico e cultural local como elementos importantes para se pensar no desempenho institucional dos Conselhos Municipais enquanto inovações, uma vez que se acredita que o contexto social afeta a *performance* das instituições, como demonstrou Putnam (1996). Lüchmann (2009) complementa que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos e envolve questões de natureza política, econômica, social e cultural, e dizem respeito “[...] a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais” (LÜCHMANN, 2009, s.p.).

---

<sup>38</sup> Os Conselhos Municipais são aqui defendidos como recursos de participação política a serviço da intervenção social na agenda pública e do controle da gestão local.

## CAPÍTULO 2

**ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS E O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: BREVE BALANÇO E PERSPECTIVAS**

Na introdução deste trabalho, chamou-se atenção para o cenário político recente do país. Afinal, ele tem se tornado um campo fértil para estudos empíricos que busquem compreender a realidade criada pelos espaços democráticos, instituídos a partir da Constituição de 1988.

Há uma vasta literatura acadêmica, nacional e internacional, dedicada aos espaços participativos, o que prova que esses se consolidaram como objeto de estudo de diversas disciplinas das ciências sociais e como foco de muitas análises e reflexões. Isso pelo fato das muitas esperanças que lhes foram depositadas, no que se refere às possibilidades de contribuir com a construção e consolidação da democracia brasileira, de promover inclusão e justiça socioespacial.

Alguns dos trabalhos dedicados ao tema da democratização e que têm os Conselhos como objeto de estudo apontam os seus limites, possibilidades e desafios para a radicalização do sistema democrático e para a garantia do exercício da cidadania. Outros, que tratam de analisar a institucionalização dos espaços democráticos, cuidam de apresentar um balanço entre suas promessas e dívidas.

É muito vasta a literatura acadêmica, produzida nos últimos anos, sobre o paradigma participativo e as práticas desenvolvidas no Brasil. No entanto, a discussão espacial é negligenciada por grande parte desses trabalhos. Contudo, espaço, política e democracia se consubstanciam e, portanto, são indissociáveis.

Esse, portanto, é o fio condutor das ideias e posições aqui defendidas, o que permite afirmar que o problema da participação social é, também, geográfico. Nessa linha de pensamento, chama-se atenção para os fundamentos espaciais dos processos políticos e do fenômeno de participação social, que dizem respeito à base territorial de representação política de diferentes e conflitantes interesses.

As reflexões tecidas neste capítulo têm o propósito de traçar um panorama analítico da literatura especializada sobre o desenvolvimento do projeto político-participativo brasileiro, por meio de espaços participativos político-institucionais, e avaliar a estrutura dos trabalhos, apontando suas lacunas e insuficiências.

Para tanto, fez-se um balanço da literatura, produzida nos últimos anos, e apresenta-se uma síntese de uma parte considerável dos estudos dedicados ao tema da participação nos Conselhos Municipais do país. Além disso, se discute

algumas das principais ideias e eixos analíticos, além de apontar elementos que podem contribuir para o preenchimento de algumas brechas, deixadas por esses trabalhos.

Foram avaliados estudos que analisam os Conselhos no contexto da construção da democracia e da participação social na gestão pública, no Brasil. Na esfera local, em especial, aqueles que analisam o seu desempenho, o desenho institucional, o processo de institucionalização da participação nos municípios, entre outros aspectos.

Em diversos trabalhos, os Conselhos são tratados como um dos instrumentos concretos capazes de promover e garantir a inclusão dos historicamente excluídos dos círculos de poder de decisão. Além de requerer a efetiva democratização do Estado e seus aparelhos, bem como contribuir para a consolidação e o aperfeiçoamento da democracia no país.

Uma discussão inicial é sobre o modo como esses recursos institucionais aparecem na literatura especializada. É comum o uso indiscriminado da expressão **Conselhos Gestores**<sup>39</sup>, quando, na verdade, alguns trabalhos se eximem da tarefa de avaliar a atuação dessas instâncias e sua efetividade deliberativa na condução de determinadas políticas.

Pensa-se que a qualificação dos Conselhos Municipais como **Gestores** exige uma maior reflexão acerca de seu sentido e, desse modo, um posicionamento mais crítico sobre o papel e o desempenho de determinados Conselhos nos processos decisórios governamentais municipais.

O que desperta atenção em muitos dos trabalhos avaliados<sup>40</sup> é que esses espaços participativos são tratados como experiências, promessas ou apostas capazes de promover a democratização da sociedade brasileira. Porém, passados quase 26 anos da promulgação da Constituição Cidadã e da institucionalização das inovações democráticas, às novas pesquisas dedicadas ao tema se impõem a necessidade de um olhar mais adequado e refinado, que as perceba como conquistas e instâncias de aperfeiçoamento contínuo do regime democrático no país.

Objeto de importantes elaborações teóricas, os Conselhos Municipais constituem uma realidade presente na maioria dos municípios brasileiros. Inclusive,

---

<sup>39</sup> Gohn (2011, 2006), Tatagiba (2005), Dagnino e Tatagiba (2010), Tonella (2003, 2004), Silva (2008), Borba e Lüchmann (2010).

<sup>40</sup> Abers e Keck (2008), Azevedo (1991), Almeida (2009), Cunha (2009), Lüchmann (2007, 2008, 2012), Tonella (2004).

nos últimos anos, houve tanto uma intensificação no processo de criação desses arcabouços político-institucionais, como também a proliferação de estudos empíricos sobre sua dinâmica.

Tais estudos precisam, no cenário político contemporâneo do país, oferecer respostas à sociedade, no que tange à efetivação das ações desses espaços de participação. Além disso, devem assumir um caráter descritivo e detalhar o formato institucional e os processos decisórios no interior dos Conselhos. Ademais, devem também apontar os avanços, problemas, limites e desafios e servir de referências para o aperfeiçoamento dessas instâncias.

Trabalhos de maior fôlego como os de Lüchmann (2008), Tatagiba; Blikstad (2010) e Tatagiba (2010), se constituem em referências para aqueles preocupados com o tema da participação social e sua contribuição para a consolidação da democracia brasileira e na garantia do exercício da cidadania. Os estudos que aliam reflexões teóricas e análises empíricas sobre os Conselhos revelam características e traços comuns entre diversos espaços político-institucionais existentes no país.

Reconhecidos por muitos dos estudiosos do tema como espaços de participação social e ação política, os diversos trabalhos que tomam como referência empírica os mais variados Conselhos, nos diferentes municípios brasileiros, apontam para uma relação complementar entre participação e representação.

Esta arena de participação e representação coletiva é proporcionada por meio de entidades e organizações sociais cujo caráter de representação dos interesses de grupos, segmentos ou setores sociais é reconhecido como legítimo pela Constituição. Cabe a essas organizações encenar o papel de porta-vozes e veículos de comunicação e transmissão das demandas sociais ao campo institucional de tomada de decisão.

Também se verifica, com base nos trabalhos empíricos, que os Conselhos, em sua maior parte, são paritários, isto é, compostos meio a meio por entidades representantes da sociedade civil e do poder público – administração municipal. O perfil realizado é incompleto, visto que não é levada em conta se a composição é bipartite ou tripartite, nem o caráter: fiscalizador, deliberativo, consultivo, normativo e propositivo. A maioria dos trabalhos indicam apenas se são deliberativos ou não.

Muito mais do que classificá-los como consultivos ou deliberativos, é importante avaliar criteriosamente suas atribuições, por exemplo, se atuam apenas na identificação de prioridades e demandas sociais ou se assumem um caráter radicalmente deliberativo na gestão das políticas públicas.

A informação quanto à composição bipartite é importante por indicar a articulação ou não entre as esferas municipal, estadual e federal na gestão das políticas locais. E a tripartite, o que representa a incorporação do setor produtivo. Esses atributos exigem uma leitura mais detalhada do caráter paritário, visto que há, em alguns trabalhos, uma noção homogênea de sociedade civil, categoria que abarca desde entidades não governamentais até os sindicatos e o empresariado, o que pode comprometer a igualdade simbolizada pela paridade.

Além de estabelecer o perfil dos conselheiros, muitos trabalhos traçam o perfil dos representantes políticos, das demandas e dos interesses da população. Esses perfis sociodemográficos dos conselheiros revelam que a maior parte deles possuem níveis de escolaridade e faixas salariais mais elevadas que a média da população brasileira e local.

Essas características identificadas em diversos estudos reforçam a constatação de Lüchmann (2008), no que diz respeito à existência de uma elite de referência ou comunidade cívica. Observa-se que as análises sobre esse aspecto deixam escapar um problema real em relação à base territorial de representação dos interesses, como também o esquecimento de que os Conselhos, pelo menos alguns deles, são instrumentos de intervenção no espaço.

Tal afirmação é pertinente na medida em que o exercício de representação dos diferentes e conflitantes interesses, em especial aqueles acenados pelas entidades, organizações sociais, sindicatos e pelo setor produtivo, revela-se em disputas de poder que se materializam no território. Desse modo, grande parte das análises desenvolvidas por sociólogos ou cientistas políticos peca por omitir a dimensão espacial dos processos políticos.

De modo geral, as reflexões se esquivam do fato de que as reivindicações e as demandas dos grupos de interesses são setorizadas e, em alguns casos, fragmentadas, uma vez que as ações, as práticas sociais, as vozes e o teor dos discursos estão alicerçados em diferentes lugares do município e possuem diversas territorialidades. A relação entre democracia e escala também precisa ser explicitada.

O recorte espacial, a dimensão territorial e o tamanho populacional são desconsiderados pela maioria dos estudiosos. Muito embora faltem estudos comparativos sobre a participação social em municípios de diferentes dimensões e com taxas de urbanização distintas, por exemplo.

Nessa perspectiva, o trabalho de Fonseca (2011) oferece uma contribuição ímpar, ao desenhar uma análise comparativa sobre os modelos de gestão adotados em três municípios baianos. O autor revela como diferentes condicionantes: os contextos territoriais, os recursos do território, bem como decisões e ações concorrem para o desenvolvimento de modelos de gestão do território mais eficientes e democráticos.

A fim de avaliar se os Conselhos são representativos da população dos municípios, faz-se necessário que o perfil dos representantes conselheiros seja relacionado à particularidade de cada município. Ou seja, com o propósito de averiguar se os diversos grupos, segmentos e setores sociais são igualmente representados, o perfil e os indicadores socioeconômicos dos munícipes são considerados. Assim, se verifica se há ou não sub-representação ou sobre-representação. Um ponto em comum entre os trabalhos examinados é que eles não consideram essa dimensão da representação política conselheira.

Adicionalmente, é lícito mencionar que o que confere legitimidade aos representantes políticos não é o fato de a sociedade alienar seu poder decisório, por meio do voto, mas, sim, o compromisso desses políticos profissionais com a defesa dos interesses coletivos daqueles que lhes conferiu poder de decisão.

Nesse sentido, e ainda de acordo com aquilo já demonstrado por Magdaleno (2013, 2008), os vínculos territoriais entre representantes e representados não são triviais, pelo contrário, eles substancializam os conflitos e as negociações nos espaços políticos. Logo, é de fundamental importância, para se pensar na legitimidade das entidades conselheiras, as decisões que são acordadas entre os conselheiros.

Vale lembrar que, os sistemas representativos têm uma base que é ao mesmo tempo social e territorial. Os conflitos e acordos advêm de disputas entre interesses organizados no território. Disputas que representam a face concreta da territorialidade dos conflitos comuns em sociedades complexas, diferenciadas e desiguais (CASTRO, 2010).

Pode-se visualizar melhor essa situação ao se analisar um determinado Conselho Municipal, que trate, por exemplo, de políticas urbanas. O município enquanto recorte espacial oferece uma complexa e diversificada malha territorial, onde distintos grupos, classes e segmentos de classes, setores e segmentos sociais se organizam em suas táticas de reprodução social.

As entidades e organizações da sociedade civil local que atuam no referido Conselho defenderão, a depender da pauta em discussão, demandas próprias que poderão beneficiar apenas determinados bairros, ruas, setores ou áreas do município, a exemplo do provimento de serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos.

Convém ainda, a partir do exposto, resgatar a questão da legitimidade democrática dos conselheiros de organizações representativas. Zilio (2010, p.153) faz uma importante consideração acerca do sistema democrático representativo, a partir do qual se permite estabelecer um paralelo com algo já pontuado e que Tonella (2004) retoma sobre a formação de uma elite decisória no interior dos Conselhos.

Para o autor, o modelo de democracia representativa surgido com o advento do Estado territorial moderno, “historicamente contribuiu para a manutenção do poder nas mãos de diversos tipos de elite” (Zilio, 2010, p. 153). Nota-se nos trabalhos de Tonella (2004) e Lüchmann (2008) uma diferença marcante entre os perfis sociodemográficos dos conselheiros e os perfis gerais da população local<sup>41</sup>.

Nessa perspectiva, Bobbio (1979, p. 52), ao analisar o sistema democrático representativo, afirma que o seu defeito “[...] não é o de ser representativo, mas de não sê-lo o bastante”. Essa posição do filósofo político moderno leva Chauí (2011, p. 199) a defender que “[...] a questão democrática implica, pois, criar condições para que o cidadão seja soberano e interfira realmente nas decisões sociais e econômicas através dos órgãos de decisão política”.

Assim, se considerarmos o significado para elite, ver-se-á que ele diz respeito aos grupos privilegiados, que podem se distinguir em inúmeros aspectos da maioria dos indivíduos de uma determinada sociedade. Por exemplo, em termos financeiros (capital econômico) ou de formação escolar (capital cultural), nos moldes afirmados por Bourdieu (1989).

Para uma análise nesse sentido, é necessário considerar as particularidades de cada município, recorrer às informações estatísticas, considerar a localização e o tamanho populacional, por exemplo. Considerar também os indicadores econômicos e sociais, como o Produto Interno Bruto Municipal (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH). O perfil dos conselheiros precisa ser confrontado com o perfil sociodemográfico local.

---

<sup>41</sup> Essa diferença também é constatada no presente trabalho e será apresentada no próximo capítulo.

Verificou-se também que pouquíssimos trabalhos se preocupam com os critérios estabelecidos para a concessão de registro às entidades e para o modo como se dá o processo de escolha das organizações da sociedade civil que têm direito a voto nos Conselhos. Essa informação é de grande importância, pois pode indicar a existência ou não de legitimidade das entidades que se fazem presentes nos Conselhos e da representação que é feita ali. Ainda quanto a esse aspecto, verificar o tempo de permanência desses organismos sociais na composição dos Conselhos ou a existência de uma rotatividade, não só das entidades, mas dos seus representantes, é um condicionante de grande relevância para os estudos.

Os documentos de regulamentação dos conselhos (lei de criação e regimento interno) são uma parte muito importante dos suportes analíticos para os estudos. Eles revelam o desenho institucional dos Conselhos e demonstram se o conjunto de regras, normas e leis é respeitado e favorece uma representação política legítima.

Como já dito anteriormente, no Brasil, na última década, houve um aumento geométrico no número de conselhos. Cabe aos pesquisadores do tema investigar até que ponto seu processo de criação e institucionalização nos municípios está ou não atrelado, unicamente, ao impacto das políticas de descentralização instituídas pelo governo federal, como requisito primordial para o repasse de recursos.

Muitos estudiosos se eximem da tarefa de discutir a presença de associações comunitárias de bairros ou a falta delas na composição dos Conselhos, ou ainda de federações representativas dessas entidades. A presença delas (associações ou federações) nos conselhos indica uma capilaridade ou conexão desses com uma malha territorial específica – o bairro.

O acompanhamento de algumas reuniões (ordinárias e extraordinárias) é um procedimento metodológico significativo para se compreender o funcionamento dos conselhos. Porém, não há, nos muitos estudos empíricos, indicativos de participação nas reuniões, tampouco observações e impressões sobre a dinâmica das reuniões, da condução das atividades pela presidência ou das manifestações/intervenções e conteúdos dos debates. Esse último aspecto pode ser um indício do preparo dos conselheiros para o trato de determinados assuntos.

A institucionalização da participação direta de entidades e organizações sociais, dos mais diversos segmentos e setores sociais na gestão pública, redefiniu o padrão de relação entre Estado e sociedade. Todavia, nenhum dos trabalhos analisados discute a criação e a oferta (por parte dos governos locais) de condições materiais necessárias para o encontro e o fazer político, a exemplo do espaço físico,



existência de uma casa onde os Conselhos contam com suporte de profissionais, infraestrutura técnica e acessibilidade para toda a sociedade.

Faltam também, na literatura acadêmica, trabalhos com análises mais consistentes a respeito do exercício e das atribuições dos conselhos, do impacto das suas ações e, em especial, sobre a capacidade das entidades da sociedade civil influenciar (direta ou indiretamente) na administração municipal. Dito de outro modo, se há efetividade deliberativa, como a habilidade efetiva de influenciar, fiscalizar, controlar e pautar as políticas públicas.

Nesse contexto, as interações entre governo e sociedade civil organizada e os processos de tomada de decisão precisam ser mais bem explicitados, para que se possa avaliar mais adequadamente a veracidade das atribuições dos Conselhos, na defesa dos interesses comuns e do bem-estar público.

A maioria dos trabalhos deixa brechas no que tange à criação de estratégias, por parte dos grupos de interesse, no sentido de garantir a efetiva gestão colegiada e o exercício da participação. Muitos autores se esquecem de que, em alguns casos, as organizações sociais precisam recorrer ao Ministério Público para fazer valer a lei.

Os estudos precisam estar atentos para uma questão crucial: até que ponto os representantes, conselheiros da população, são convidados apenas para referendar as decisões tomadas pelo poder público municipal?

Outro aspecto fundamental que exige a atenção dos estudiosos é o papel da administração municipal, especialmente no alargamento das esferas para o diálogo com os movimentos sociais. Além do próprio nível de abertura dos governos locais à inserção dos grupos sociais e ao acolhimento de suas demandas.

Um balanço deve ser feito pelos novos estudos sobre a dinâmica de interação entre sociedade e Estado. Esse deve levar em conta o relacionamento, no sentido de avaliar e qualificar os modos de diálogo e o processo de democratização da gestão, a exemplo do que propõem Azevedo e Prates (1991). Os autores desenvolveram duas concepções de interação, a saber: a Participação Restrita – participação na escala micro –, e a Participação Ampliada – participação na escala macro.

A "Participação Restrita" ou a participação em escala micro refere-se:

[ao] envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão de obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de

microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica (AZEVEDO; PRATES, 1991, p. 135).

E a "Participação Ampliada" ou a participação em escala macro se caracteriza pela:

[...] capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas (AZEVEDO; PRATES, 1991, p. 136)

Um último aspecto que se chama atenção, se refere à avaliação fundamental que deve ser feita sobre as mudanças operadas na vida política local. É preciso analisar se os Conselhos e os representantes conselheiros têm conseguido alterar a cultura política-administrativa conservadora nos municípios e quais os ganhos de sua participação.

Ver-se-á no terceiro capítulo deste trabalho que os governos municipais podem atuar como elementos conservadores resistentes frente às inovações institucionais participativas. Isso contribui para o aumento dos desafios e das dificuldades impostas à sociedade civil para a consolidação e o fortalecimento dos Conselhos.

## 2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL

Milani (2006), em texto dedicado à relação entre políticas públicas locais e participação, lembra que, em meados dos anos 1980, surge um dilema entre a “necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos” (MILANI, 2006, p.180). O problema posto girava em torno da confiança (ou da falta dela) nos representantes políticos, desconfiança na política e do controle e da eficiência da burocracia.

Ainda de acordo com o autor, modelos foram pensados como artifícios para enfrentar esse dilema, como, por exemplo, a combinação de:

[...] estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (*responsiveness e accountability*), a gestão por resultados, o incremento do controle social, além de

**dispositivos de participação social que visam a envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública** (MILANI, 2006, p. 180, Grifos Nosso).

Em complemento à ideia de Milani (2006), vale lembrar que a crise do modelo burocrático de administração pública se revela por meio de um padrão centralizador, excludente e discricionário. Esse não atende de modo satisfatório às demandas por políticas públicas geradas pela população local, o que pôs em xeque a “legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório” (MILANI, 2006, p.182).

Eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais tornaram-se palavras de ordem para os processos de formulação, gestão e implementação das políticas públicas, além de sua principal estratégia, a inclusão da participação dos cidadãos e organizações representativas da sociedade civil no processo de planejamento e gestão de políticas públicas.

No Brasil, as inovações democráticas, instituídas legalmente em 1988, têm possibilitado pôr em prática o princípio da participação social em todas as esferas de governo. Contudo, de modo especial nos municípios, pois permite a criação e a combinação de instituições participativas, a exemplo de Conselhos Municipais. Nesses, a população local pode contribuir no processo de formulação de políticas públicas.

Nas seções anteriores, buscou-se deixar claro que na resistência ao regime autoritário instalado pelos militares no Brasil, a partir de um golpe de Estado, o movimento contrário ao governo gestou um projeto político democratizante do Estado e da sociedade civil, que fez da participação política a principal bandeira e o princípio fundamental para a promoção da redemocratização do país.

Em sintonia com Gohn (2006), acredita-se que os Conselhos Municipais sejam dotados de um potencial de transformação política, desde que sejam efetivamente representativos das demandas sociais por políticas setoriais e de segmentos específicos. Se assim for, devem possuir a capacidade de imprimir um novo formato a essas políticas, pois estão relacionados aos processos de formulação e de tomada de decisões e, acrescente-se, de controle e fiscalização.

É por compartilhar dessa perspectiva, que se considera os espaços participativos como uma via possível para romper com o padrão centralizador, tecnocrático, discricionário, corrupto e ineficiente de gestão das políticas públicas locais, que predomina em muito dos municípios brasileiros.

Instituir e incluir a participação de entidades/organizações sociais representativas da sociedade civil nos círculos de decisão é de extrema relevância tanto para a organização quanto para a oferta e os resultados das políticas públicas.

Promover a participação social no planejamento e na gestão municipais é de suma importância para a efetiva democratização do acesso da população local às políticas públicas e, por sua vez, ao exercício pleno da cidadania já que, em tese, a inclusão dos cidadãos nos círculos de poder confere legitimidade aos processos decisórios e à implantação das decisões.

Os avanços jurídicos representados pela Constituição e outros instrumentos, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) por si só não promoverão mudança radical no cenário político do país e nem resolverão os históricos problemas estruturais e sociais. Porém, a existência de uma legislação forte é de suma importância para a obtenção de conquistas em termos de justiça socioespacial.

Em sintonia com o exposto, Carvalho (2014, p.14-15) lembra que o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido. Para o mesmo,

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego, O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente à resolução de problemas sociais.

Em trabalho recente, Magdaleno (2013) discute a relação visceral entre marcos legais — leis e regras sociais — e o território. Para o autor, a lei é um fator estruturador das práticas sociais e, ao mesmo tempo, é reflexo dessas práticas sociopolíticas. Nessa direção, o fortalecimento da legislação e das instituições participativas é o meio para se avançar na efetivação da cidadania.

Aqui partilha-se da ideia de Souza (s.d, s.p), quando ele defende que a participação popular contribui sim para a eficiência das políticas públicas. Por meio dela é possível aumentar o controle da sociedade civil sobre os políticos profissionais, combater e enfraquecer as práticas clientelistas, romper com o monopólio decisório nas mãos das elites, reduzir as disparidades de infraestrutura, bem como elevar o nível de consciência da população sobre seus direitos.

O mesmo autor atenta, ainda, para o fato de que há administrações municipais mais permeáveis à inserção da sociedade civil organizada nos processos decisórios governamentais do que outras. Ver-se-á nas próximas seções e

subseções, algumas particularidades do recorte de pesquisa e se há um padrão progressista ou não de gestão pública local.

## 2.2 SALVADOR, UM ESPAÇO PARA A PARTICIPAÇÃO

Feita a apresentação da problemática em questão deste trabalho, faz-se necessário destacar algumas das particularidades do recorte espacial da pesquisa. Isso vai contribuir para a compreensão da dimensão participativa, da democracia brasileira, no planejamento e na gestão de políticas públicas no contexto local.

Considera-se, via de regra, renda e educação como importantes indicadores da existência de consciência cidadã. Para Carvalho (2014, p.17), com base na afirmação de T. A. Marshall de que a educação popular possibilitou que os indivíduos desenvolvessem a consciência cidadão e passassem a lutar pelos seus direitos, “a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”.

Ainda segundo Carvalho, tanto a elevação da educação quanto da renda indica o aumento de expectativas e da consciência cidadã, esta vista pelo pesquisador como a “percepção mais clara e ampla de direitos” (p. 11). Além da renda e da educação outros indicadores e particularidades serão tratadas a seguir.

Salvador, município-sede do estado da Bahia, Brasil, é o terceiro maior do país em número total de habitantes, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, primeiro e segundo lugar, respectivamente. Do total de 2.675.656 da população residente em Salvador, 2.674,923 habitam na sede municipal, o que corresponde a um percentual de 99,97% da população, e indica que Salvador é um município urbano, que abriga a terceira maior metrópole do país<sup>42</sup>.

Em estudo divulgado pelo IBGE (2013), Salvador é listado entre os 100 maiores PIBs do Brasil. O município ocupa a 12º posição, com um total de 38.819.520. Porém, no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2013<sup>43</sup>, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o

---

<sup>42</sup> Com base no Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>

Desenvolvimento (PNUD), o terceiro maior município do país, Salvador, ocupa a 383ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, com IDHM de 0,759.

Apesar de se enquadrar com um IDHM considerado como alto e acima da média nacional (0,744), Salvador apresenta graves e históricos problemas sociais, que se projetam na paisagem urbana do município. Sua organização espacial revela uma enorme disparidade na atuação das sucessivas administrações municipais ou a incompetência/incapacidade delas na condução do ordenamento espacial, como no caso do provimento de infraestrutura urbana à cidade.

O município-sede da primeira capital do país passou, a partir da década de 1960, por um acelerado processo de urbanização e intenso fenômeno de metropolização do seu aglomerado urbano, o que faz de Salvador a terceira maior metrópole do país.

Metrópole esta que apresenta um quadro de carências acumuladas, de um lado, desequilíbrios espaciais tanto nos padrões de urbanização quanto de ocupação do solo, além de deficiências na oferta de serviços urbanos e, por outro, áreas desassistidas pelo poder executivo municipal.

O Perfil do Município de Salvador (ATLAS BRASIL, 2013)<sup>44</sup> revela alguns indicadores socioeconômicos e demográficos. No que tange à renda, o estudo demonstra que o Índice de Gini<sup>45</sup> é 0,63, para o ano de 2010. A razão entre os rendimentos que associa renda a cor/raça indica que, no local com a maior população negra fora da África, os brancos ganham, respectivamente, três vezes mais do que pretos e duas vezes mais do que pardos (IBGE, 2010).

Esses indicadores reforçam a constatação de Silva (2013), para quem as desigualdades sociais presentes em Salvador não são apenas permeadas pelo fator econômico, mas também pelo fator cor. Nesse contexto, esse último fator assume relevante importância na realidade tratada.

O processo histórico de configuração de um quadro de profundas desigualdades sociais, concentração de renda e de criação de um cenário urbano marcado por grandes contrastes são característicos em Salvador.

Problemas como esses só se agravam num contexto em que prevalece a prática do tratamento discricionário a diferentes áreas e bairros do município. Esse

---

<sup>44</sup> Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil\\_print/salvador\\_ba](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil_print/salvador_ba).

<sup>45</sup> É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

modelo de gestão municipal suscitou emergir inúmeros movimentos sociais. De modo muito ativo, eles passaram a contestar os quadros de exclusão de grande parcela da população local, especialmente no que concerne ao acesso aos serviços públicos primordiais para a dignidade humana.

A urbanização desigual associada ao crescente processo de pauperização e espoliação urbana, característicos do século XX, suscitaram lutas organizadas e a ação coletiva de amplos setores da população, bem como a consolidação de importantes movimentos sociais, surgidos nas décadas de 1940/1950.

O Movimento Popular de Bairros foi um deles, dedicado à defesa das demandas e reivindicações de bairros populares, contribuiu para surgimento do Movimento pela Anistia, do Movimento Contra a Carestia e da Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS).

A partir dos anos de 1970/1980 ocorreu a ampliação da agenda política desses movimentos: antes muito ligados à problemática urbana, passaram a integrar a resistência à Ditadura Militar e a luta pela redemocratização do país.

Ainda durante esse período, outros importantes movimentos sociais e entidades se formaram, como: Grupo Gay da Bahia, Movimento Cultural Negro, Núcleo Cultural do Bloco Malê de Balê.

Todos esses movimentos vão canalizar suas mobilizações em direção à Constituinte Federal, depois à Estadual e às Leis Orgânicas municipais. Na Constituinte Estadual, mais de 100 entidades, a maioria sediada em Salvador, apresentaram mais de uma dezena de emendas populares (TEIXEIRA, 2002, p. 246).

Essa intensa mobilização ajudou a forjar um novo quadro político-administrativo, cujo marco maior foi o fortalecimento da escala municipal e do governo local. Tudo isso, aliado ao processo acelerado de urbanização pelo qual passou Salvador, ampliou as demandas sociais da população por bens e serviços públicos, “[...] impondo novos desafios aos municípios, que passam a se constituir em ‘locus’ privilegiados para a implementação de políticas e para o encontro de soluções possíveis de desenvolvimento” (IVO, 1997, p.108).

Um adendo salutar é posto por Ivo (1997), quando ele lembra que:

Este novo modelo de regulação estatal<sup>46</sup> associa democracia com justiça social e eficiência, o que implica num esforço simultâneo de fortalecimento do espaço público, envolvendo a descentralização, potencializando as alternativas inovadoras de gestão; multiplicando as possibilidades de

---

<sup>46</sup> Esse modelo foi inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

participação de diversos segmentos sociais, com as esferas institucionais do executivo municipal. A formação deste espaço público contém uma dimensão de justiça social voltada para encontrar soluções adequadas ao enfrentamento das desigualdades sociais; atenuação de conflitos; e criação de maior eficiência do Estado (IVO, 1997, p.108).

É nesse contexto que se situa a ação dos movimentos sociais na busca por maior justiça socioespacial. As condições essenciais para isso residiriam, essencialmente, na democratização da gestão municipal e das decisões governamentais; por meio de canais/arenas de participação da população local, que possibilitassem a cooperação e a negociação entre sociedade civil e o poder executivo, a exemplo dos Conselhos Municipais.

Aqui cabe salientar que, em princípio, o objetivo deste estudo era explicitar a relação entre os Conselhos Municipais e as associações de bairro, em Salvador. Contudo, percebeu-se que não há uma interação entre Conselhos e associações, haja vista que tanto os representantes da FABS quanto os dessas associações não estão presentes nos Conselhos<sup>47</sup>.

Além disso, é imprescindível mencionar que a FABS nasceu na conjuntura do final da década de 1970, sob a influência de partidos políticos (de esquerda e centro esquerda) que atuavam através do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Ademais, ela foi de fundamental importância para o crescimento do movimento de bairro em Salvador (GARCIA, 2002).

A partir dos anos 1970 até a última década do século XX, tanto a FABS quanto outros movimentos sociais tiveram um expressivo crescimento em Salvador. Sendo que a entidade passou a agregar as associações de moradores que surgiram nesse período, além dos diversos segmentos da classe trabalhadora.

Várias organizações comunitárias (associações de moradores) junto à FABS encenaram um papel de destaque na luta pela democratização da política urbana, protagonizando importantes mobilizações populares por moradia, implantação de políticas sociais nos bairros periféricos e melhoria da qualidade de vida.

Se no passado próximo a FABS e o movimento social de bairro representavam instâncias e meios de articulação, mobilização e ação reivindicatória, no presente o arrefecimento da atuação desses coletivos é sua principal característica (GARCIA, 2002). Apesar de muito ativos entre os anos de 1970 e

---

<sup>47</sup> Conclusão a qual se chegou a partir da participação em reuniões de diferentes Conselhos, da análise da lista de composição e, também, através dos questionários aplicados aos conselheiros.



1990, nas últimas décadas ocorreu a retração e a despolitização desses movimentos.

Em entrevista a socióloga, militante e uma das fundadoras da FABS, Antônia Garcia, quando perguntada sobre a situação dos movimentos sociais em Salvador, diz:

Olha, nós que vivemos tão intensamente a cidade, as lutas todas por educação, saúde, moradia, a coisa das encontas, a gente acompanhava com muita tristeza o horror das chuvas, desabamentos e o sofrimento da população, fizemos muitas manifestações e tínhamos força social e política, pressionávamos muito os prefeitos da época, não só os prefeitos, mas os secretários, governador, nós fazíamos um movimento bem amplo, [...] enfim, quando a gente compara esse processo a gente vê que o movimento sofreu um refluxo muito grande. Fazendo um comparativo entre aquele período e até meados dos anos 1990 ainda tinha uma boa movimentação, hoje você praticamente não vê esse confronto da sociedade, naquele momento eram muitos confrontos, porque os projetos eram bem claramente delimitados: os da ditadura e os que queriam democracia, então, era esse confronto permanente, e aí, hoje não, a gente vê que, têm explicações sociológicas e políticas claro para isso, mas que o movimento teve um recuo, não consegue mais se articular, as associações continuam existindo, mas igualmente mais fracas, sem esse poder de mobilização, isso leva a própria federação (FABS) a não ser representativa, porque vem de baixo esse processo de construção de amplos movimentos pelo direito à cidade [...], portanto, hoje não tem nada a ver, infelizmente, com esse processo de mobilização para uma cidadania mais plena dessa difícil conquista que foi a democracia para qual lutamos para ver uma cidade, um Brasil sem essas mazelas da falta de participação da população sobre os seus destinos (GARCIA, 2014)<sup>48</sup>.

Nas próximas subseções, apresenta-se um diagnóstico acerca da institucionalização da participação social em Salvador-Bahia, com atenção especial para os espaços colegiados ligados aos problemas urbanos no município. Procurou-se destacar a importância dos Conselhos Municipais não só para a democratização do processo de planejamento e gestão de políticas urbanas, mas, também, discutir a importância de os residentes locais ocuparem os espaços participativos, levar suas aspirações e demandas, participando efetivamente dos processos de tomada de decisão como condição essencial de avançar nas conquistas em termos de justiça socioespacial.

---

<sup>48</sup> Acervo pessoal.

## 2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR

O processo de institucionalização da participação da sociedade civil na administração municipal de Salvador, bem como em outros municípios do país, está vinculado às lutas e pressões de diversos movimentos sociais junto ao poder público local. Esse é tido como forma de romper com o padrão de administração centralizado e tecnocrático e estabelecer uma cultura cívica de participação política nos processos decisórios governamentais.

Em 1975 foi criado o primeiro Conselho Municipal de Políticas Públicas, o Conselho de Desenvolvimento Urbano (Condurb), de caráter consultivo. Todavia, a institucionalização da participação social em Salvador só ganhou fôlego a partir de 1990, acredita-se que muito graças “à indução do governo federal que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à constituição desses fóruns, entre outros requisitos” (CORTES, 2011, p.79).

Embora as mobilizações sociais remontem à década de 1970, só a partir de 1986, após a retomada de eleições livres para o executivo municipal das capitais (em 1985), o discurso participativo e da descentralização passaram a fazer parte da agenda do governo local (FERNANDES, 2003).

Em resposta às demandas por participação social na gestão municipal, o governo de Salvador empreendeu um processo de divisão do território municipal em zonas administrativas, que consistiu, na prática, em dividir o território em administrações regionais compostas por “administradores e conselhos regionais de cidadãos, com poder de negociação junto ao Prefeito, no estabelecimento de prioridades de ação nos bairros, tais como obras de infraestrutura, habitação popular e prestação de serviços públicos” (FERNANDES, 2003, p. 146).

As Administrações Regionais (ARs) tinham como objetivo promover a descentralização da estrutura administrativa e assim dar mais eficiência à execução dos projetos, das obras e na oferta dos serviços públicos, além de criar mecanismos de participação popular, com vistas à institucionalização da participação social na administração municipal.

Passadas mais de duas décadas da promulgação da CF/1988 e do grande avanço jurídico-legal, que o conjunto de inovações institucionais significou para o

país, em termos de garantias da participação política no planejamento e na gestão de políticas públicas, a análise do fenômeno participativo em Salvador revela que, apesar de haver 39 Conselhos (Quadro 01) que integram a estrutura administrativa municipal, o processo de institucionalização da maioria deles se caracteriza ora por um movimento de ampliação da participação social, ora de refluxo e de cerceamento da cidadania ativa.

**Quadro 01**  
**Conselhos Municipais de Salvador 1964-2014**

	<b>CONSELHO</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>
1	Conselho Municipal do Turismo - COMTUR[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura]	1964
2	Conselho Municipal de Tributos - CMT[Órgão ligado à Secretaria Municipal da Fazenda. Não funciona como os demais Conselhos de Políticas]	1966
3	Conselho de Procuradores - CP[ Órgão ligado à administração direta – gabinete do prefeito]	1968
4	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CONDURB[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte]	1975
5	Conselho Municipal de Educação - CME[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação]	1981
6	Conselho Municipal da Mulher - CMM[ Órgão ligado à administração direta – gabinete do prefeito]	1985
7	Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM[Órgão ligado à Secretaria Cidade Sustentável]	1986
8	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência - COMPED[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	1987
9	Conselho Municipal das Comunidades Negras - CMNC[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Reparação]	1990
10	Conselho Municipal de Atenção ao Consumo de Substâncias Psicoativas - CMACSP[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Saúde]	1990
11	Conselho Municipal de Saúde do Salvador - CMSSSA[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Saúde]	1990
12	Conselho Municipal do Carnaval e Outras Festas Populares - COMCAR[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura]	1990
13	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	1990
14	Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social - CMDHCD[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	1991
15	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - CMPDC[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Ordem Pública]	1992
16	Conselho Municipal do Idoso - CMI[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	1992
17	Conselho Municipal de Esporte e Lazer - COMEL[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação]	1994
18	Conselhos Escolares das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal[ Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação]	1994
19	Conselho Municipal de Transporte - CMT[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte]	1995
20	Conselhos Locais de Saúde – CLS	1995

(Continua...)

		(Finaliza)
	<b>CONSELHO</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>
21		
22	Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	1996
23	Conselho Municipal de Defesa Civil - CMDC[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil]	1996
24	Conselho Municipal de Alimentação Escolar - COMAE[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação]	1997
25	Conselho Municipal de Cultura - CMC[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura]	1997
26	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de dos Profissionais da Educação - CMACSFUN[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação]	1998
27	Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização Conselhos Distritais de Saúde - CDS	1998
28	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação - CGFMH[Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil]	2002
29	Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos Recebidos do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia - FIES[Órgão ligado à Secretaria Municipal da Fazenda. Não funciona como os demais Conselhos de Políticas]	2003
30	Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Inovação do Salvador - CDEIS[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura]	2004
31	Conselho Municipal de Relações Internacionais - CMRI[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura, mas não funciona como os demais Conselhos]	2004
32	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Salvador - COMSEA[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza]	2004
33	Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda - CMTEGR[Órgão ligado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura]	2004
34	Conselho Deliberativo do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afrodescendentes - CODF[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Educação. Não funciona como os demais Conselhos de Políticas]	2005
35	Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público Privadas do Município do Salvador - CGP[Órgão ligado à Casa Civil]	2006
36	Conselho Municipal do Salvador - CMS[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte]	2008
37	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Básico - CFMSB[Órgão ligado à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil, mas não funciona como os demais Conselhos Municipais]	2011
38	Conselho Gestor do Parque das Dunas[Órgão ligado à Secretaria Cidade Sustentável]	2011
39	Conselho Gestor de Concessões - CGC[Órgão ligado à Casa Civil. Não funciona como os demais Conselhos de Políticas]	2013

Fonte: Disponível em: <<http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/42-iframe-cadastro-organizational>>. Acesso em: 15 Set. 2014.

Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

## 2.4 DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA: UM IDEAL

É estranho perceber que a inclusão da participação popular e o acolhimento, pela gestão municipal, das demandas sociais são extremamente problemáticos e pouco relevantes, justo na área das políticas urbanas e de infraestrutura. Setores mais problemáticos e deficientes, em termos de oferta equitativa de serviços de qualidade à maior parte da população.

Município-sede da primeira região metropolitana da Bahia, Salvador apresenta graves problemas de infraestrutura, que se associam ao caótico processo de urbanização — suburbanização — pelo qual passou nos últimos anos. Sobrecarga de infraestrutura instalada, déficit habitacional, submoradias, periferação, favelização, precária mobilidade e acessibilidade urbana, déficit de equipamentos e de oferta de serviços públicos em bairros periféricos (SERPA, 2007). Esse processo compromete o gozo pleno dos direitos de uma grande parte dos residentes locais.

O déficit de infraestrutura e os diversos problemas urbanos, entre outros fatores negativos que afetam o município, são reveladores do quão distantes os moradores soteropolitanos têm vivido do ideário de realização da reforma urbana, por meio de uma ampla participação popular, preconizada tanto pela Constituição quanto pelo Estatuto da Cidade.

Em 2001, após 11 anos em tramitação, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade – responsável por regulamentar o capítulo da CF/1988 dedicado à política urbana (artigos 182 e 183). O Estatuto da Cidade, além de completar o respaldo jurídico do texto da constituinte, introduz uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos (SOUZA, s.d, s.p; ROLNIK, 2001).

O Estatuto da Cidade reúne um conjunto de instrumentos urbanísticos e dispositivos legais dedicados ao estabelecimento da política urbana na esfera municipal, além, do cumprimento dos princípios estabelecidos no artigo 182 e 183 da Constituição, que dizem respeito ao desenvolvimento da “função social da propriedade” e das “funções sociais da cidade”.

Direito à cidade e reforma urbana figuram, desde então, como novas perspectivas em uma linha que tem por horizonte a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (LABINUR, 2014, s.p). O Estatuto incorporou o princípio da participação popular no processo de tomada de decisões

sobre o destino urbanístico dos municípios, como fundamental para a consagração de uma vida urbana digna para todos os cidadãos.

Audiências públicas, plebiscitos, referendos, implantação de orçamentos participativos, conselhos municipais de desenvolvimento urbano e planos diretores participativos aparecem como algumas das arenas de participação popular nos processos decisórios, no controle e na fiscalização das políticas públicas urbanas.

Em Salvador, apesar da relevância conferida pelo Estatuto da Cidade à participação popular no planejamento e na gestão das políticas públicas urbanas, aquele que deveria ser o principal espaço participativo para negociação entre a sociedade civil organizada e a administração municipal sobre as questões de interesse público, o Condurb, encena aquilo que Souza (s.d, s.p) denomina como uma participação fraca ou pseudo-participação.

Vale lembrar que o Condurb foi criado em contexto ditatorial, 1975, o que se refletiu em seu caráter consultivo e nas competências que não vão além de sugerir, recomendar, assessorar, opinar e aconselhar. Apesar de o contexto contemporâneo do país ser o de consolidação do paradigma participativo, em Salvador o modelo instituído há mais de três décadas persiste nas estruturas administrativas dos governos pós-redemocratização.

Muito embora, após a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), instituída com o Ministério das Cidades, em 2003, a gestão municipal tenha realizado conferências municipais com maior regularidade, o desempenho das mesmas atribuições pelo Condurb, desde sua criação, se revela como um contrassenso para a institucionalização de uma gestão municipal verdadeiramente democrática.

No cenário político municipal contemporâneo, o tom e a cor dados à condução das políticas públicas, relativas ao desenvolvimento urbano da metrópole soteropolitana, são o da racionalidade administrativa tecnocrática; é o que se permite afirmar com base no posicionamento do poder executivo municipal, que protelou a posse e a instalação do Conselho Municipal de Salvador (de acordo com veículos de notícias locais e das entidades sociais que compõem o referido Conselho).

Somente no mês de outubro de 2014, após ter se passado mais de um ano, o Conselho do município foi devidamente empossado e instalado pelo prefeito. A posse dos conselheiros ocorreu depois de algumas manifestações terem sido realizadas pelas organizações e pelos movimentos sociais. O fato é que a atual

administração municipal (2012-2016) questionou a legalidade do poder deliberativo do Conselho, por considerá-lo inconstitucional.

Os membros do Conselho Municipal de Salvador foram eleitos na 5ª Conferência de Salvador, realizada em 2013, como previsto no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município<sup>49</sup>, em 2008. No entanto, o posicionamento da prefeitura demonstra o jeito nada progressista de governar do Partido Democrata. Especialmente, ao considerar que a participação popular na condução das políticas públicas usurpa o direito inalienável atribuído aos representantes governistas (dos poderes executivo e legislativo) de dirigir, administrar e tomar decisões sem interferências.

É importante acrescentar que o Conselho deveria ter sido instalado desde a última gestão, em 2011, uma vez que estava previsto no PDDU de 2008. Todavia, o então prefeito (João Henrique Carneiro) enviou um projeto que alterava a finalidade do Conselho para a câmara de vereadores. Esse foi aprovado e o órgão de caráter deliberativo teve suas competências e poderes reduzidos apenas para consultivo.

João Henrique Carneiro esteve à frente da administração municipal de Salvador entre 2004 e 2012. Elegeu-se pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), mas ao longo de sua administração se filiou ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O prefeito contou, na primeira gestão, com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) e, na segunda gestão, com o Partido Democrata (DEM).

Muito embora nas duas gestões o então prefeito tenha contado com o apoio de diferentes partidos políticos, não foi possível encontrar um traço distintivo entre elas, ou mesmo, que revelasse concepções divergentes de administração pública e que, pudesse diferenciá-la da marca da gestão atual.

Ainda no campo das políticas urbanas, o Conselho Municipal de Transportes, criado em 1996, só foi reativado em 2013, e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado em 1986, foi reinstalado agora, em 2014. Isso porque, desde 2011, ambos tiveram suas atividades suspensas, após o Ministério Público Estadual mover uma ação de inconstitucionalidade sobre a Lei de Uso e Ordenamento do Solo (LOUOS) e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovados pelo legislativo municipal.

---

<sup>49</sup> Vale lembrar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2012 está sub-judice.



O diretor de meio ambiente da Secretaria Municipal de Transportes e Urbanismo (SEMUT), em entrevista<sup>50</sup>, revela como o COMAM tem funcionado desde a reinstalação e se posiciona sobre as atribuições do Conselho. Para ele “o COMAM foi, digamos que reinstalado, ele já existia [...], mas sofreu esses processos todos de dúvidas, questionamentos, judicialização, Ministério Público, mas ele vem funcionando, digamos que aos trancos e barrancos”.

Quando perguntado se o caráter do Conselho é deliberativo, o diretor de meio ambiente da SEMUT responde positivamente. Porém, põe em xeque a efetividade a governabilidade dos Conselhos deliberativos:

Essa questão do deliberativo ela é sempre meio que polêmica [...] Ele é deliberativo sim. [...] mas a palavra deliberativa tem que ser entendida de que forma? Até que nível ele é deliberativo? Eu pessoalmente abro um parêntese, quem está dizendo aí não é o diretor, é Emanuel, eu acho que a gente tem um poder constituído no voto, tem a estrutura política nacional que funciona razoavelmente bem assim, se tem o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário, os três níveis no municipal, no estadual e no nacional; na medida em que você chama um Conselho que atua em um segmento da sociedade e chama de deliberativo, em minha opinião, modesta opinião, pode gerar uma confusão muito grande, pode se conflitar com outros Conselhos, que também seriam deliberativos, e aí quem é que vai decidir isso? (MENDONÇA, 2014)

A opinião do diretor vai ao encontro com a do ex-secretário de urbanismo e transporte, que questionou a legitimidade do poder deliberativo conferido ao Conselho Municipal de Salvador.

Aí fica meio confuso, como é que vai ser, como é que vai se dar a governabilidade da cidade. [...] então, na hora que você põe tudo isso no mesmo balaio pra você dar governabilidade, efetividade ao desenvolvimento da cidade da forma que todo mundo deseja, organizar as leis, as normas, enfim, organizar a sociedade como um todo fica muito complexo, por isso que eu meu preocupo, aí eu estou falando pessoalmente, com o poder deliberativo, eu acho que consultivo sempre, fundamental; fiscalizador sempre, isso eu não tenho dúvida, agora o deliberativo ainda há uma polêmica, eu sei que segmentos da sociedade exigem que seja deliberativo, mas eu fico preocupado com a governabilidade disso. Se todos os Conselhos forem deliberativos quem vai tomar a decisão final? Pra isso existe o voto, pra isso as pessoas interessadas se submetem ao voto e vão ser candidatas a vereador, a deputado, a senador, ou no poder executivo a prefeito, a governador e a presidente da república enfim, e o poder judiciário para resolver essas pendengas (MENDONÇA, 2014)

Além de revelar uma posição burocrática, diante do exposto, percebe-se que a fala de Emanuel Mendonça converge para as falácias de que os processos

---

<sup>50</sup> Entrevista concedida a Sérgio Borges, em 11 de setembro de 2014.

participativos exigem muito tempo e que se constituem em um entrave para a eficiência administrativa.

Qual é a minha preocupação: é que acaba tudo isso, por falta de clareza e por falta de segurança jurídica, acaba indo para o judiciário, bateu no judiciário com a estrutura que nós temos hoje esqueça o prazo, porque uma decisão simples pode demorar meses, anos, e a gente ver acontecer isso nas coisas mais simples (MENDONÇA, 2014).

O posicionamento do funcionário da SEMUT, quanto à incorporação da participação social no planejamento urbano e ambiental do município, revela uma profunda dificuldade de o poder público municipal em aceitar a interferência da sociedade civil nas decisões governamentais.

Essa é uma questão que merece ser destacada, pois a opinião se traduz em um discurso ideológico tecnocrático, segundo o qual as decisões em relação às políticas públicas locais devem ser tomadas por aqueles que possuem conhecimento científico e técnico – os funcionários que compõe o quadro da administração municipal.

Em 2013, o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA) decidiu a favor da ação do Ministério Público e considerou inconstitucional os dois<sup>51</sup> instrumentos, LOUOS e PDDU. Segundo Serpa (2014), o poder judiciário considerou que não houve efetiva participação popular (conforme prevê obrigatoriamente o Artigo 2º, do Estatuto da Cidade) nos processos de formulação e decisão sobre projetos, planos e programas de desenvolvimento urbano para o município, de modo que esses instrumentos urbanísticos deveriam passar por profundas mudanças.

A judicialização dessa questão revela a falta de transparência e legitimidade nos processos decisórios da administração municipal e um cenário político muito adverso à participação cidadã (SERPA, 2014).

Apesar do fato de haver maior participação política nos grandes e mais urbanizados municípios do país, detentores de maior densidade demográfica, conforme demonstra Castro (2004), em Salvador essa realidade é outra.

Há uma contradição entre as ações de um governo que, ao mesmo tempo, reinstala os Conselhos de Transportes e Meio Ambiente e se recusa a reconhecer o caráter deliberativo do Conselho de Salvador? Pode-se concluir que sim, afinal todos

---

<sup>51</sup> Vale ressaltar que tanto a LOUOS, quanto o PDDU, considerados inconstitucionais pelo Ministério Público, foram votados na última gestão do PMDB, quando esse contava com o apoio político do DEM.

são deliberativos, porém, uma resposta simples como essa elimina a complexidade do fato.

O que está em jogo? Quais interesses motivam a instalação de alguns Conselhos e outros não? Há uma grande resistência por parte do poder público ou uma menor capacidade de mobilização, ação e uma despolitização da sociedade civil?

Um balanço que se fez sobre a dinâmica de interação entre sociedade civil organizada e governo local em Salvador, a partir das concepções de interação propostas por Azevedo e Prates (1991), revelou que o fenômeno da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador se situa aquém de uma Participação Ampliada – participação na escala macro. Desse modo, os moradores de Salvador têm pela frente o grande desafio de alterar a cultura político-administrativa conservadora no município.

Cultura esta a qual os moradores são parte e, portanto, o problema é inerente ao próprio comportamento político da população local, o que remete para a necessidade de superação da apatia política do qual Soto *et al.* (2010) se referem, dentre outros sentimentos em relação à inércia dos cidadãos frente aos assuntos políticos.

Alertam Soto *et al.* (2010) que “a ampliação da arena pública através de instrumentos de participação social envolve uma mudança necessária em relação à visão de cada cidadão sobre o seu papel no sistema político democrático”. (SOTO; CANEDO; OLIVEIRA; SALGADO; 2010, p. 26)

Segundo estes autores, “poucos participam de movimentos sociais e políticos; poucos se informam sobre as decisões importantes tomadas pelos poderes públicos. Fora do período eleitoral, quase não existe comunicação entre os políticos e a população” (p. 26).

## CAPÍTULO 3

**EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR, BAHIA: CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DO IDOSO E CONSELHO DE SAÚDE**

A convicção de que o grande problema de nossa democracia representativa é justamente o fato dessa não ser efetiva, leva alguns autores como Lavalle; Houtzager; Castello (2006a, 2006b) e Lüchmann (2007) a defenderem a pluralização da representação como uma das vias para conferir maior legitimidade à democracia representativa.

Para Benevides (1990, p. 20), “[...] a representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente”. A autora defende qualquer aperfeiçoamento nos mecanismos de representação como condição para melhor refletir a soberania popular.

O pluralismo apontado para o fortalecimento do regime democrático brasileiro tem como exemplo os espaços participativos, nos quais entidades sociais desempenham atividades representativas. Neste capítulo, analisa-se como se materializa o exercício da participação social e da representação política no interior dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), do Idoso (CMI) e de Saúde (CMS) em Salvador – Bahia.

Os Conselhos selecionados se constituem em ambientes de implantação obrigatória segundo a legislação participativa de referência (LOAS, Estatuto do Idoso e Lei nº 8.142). Sendo que, por conta de alguns fatores limitantes para a operacionalização de uma pesquisa do porte de uma dissertação de mestrado (tempo e dimensão do objeto em análise), se optou apenas pelos três Conselhos, acima mencionados, como estudos de caso.

Certamente, a escolha recaiu sobre aqueles em que houve mais possibilidade de participação em reuniões extraordinárias e se obteve maior sucesso na aplicação de questionários. Outros Conselhos não foram escolhidos devido a não realização de uma agenda mensal de reuniões ou por seu funcionamento não ser regular, como os de Transportes e Meio Ambiente. Esses dois estão passando por um processo de reestruturação e o Conselho Municipal de Salvador (instância equivalente ao ConCidade<sup>52</sup>) só passou a funcionar em outubro de 2014.

---

<sup>52</sup> A PNDU instituiu, em 2004, em nível federal, o Conselho das Cidades e deu orientação, a partir do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, que os Estados e municípios também criassem Conselhos

É interessante salientar, ainda, que a análise do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (CMSA) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) foi inviabilizada, devido às dificuldades enfrentadas para se ter acesso às informações e à baixa disponibilidade de alguns conselheiros para responder ao questionário. Mesmo com a participação em algumas reuniões ordinárias e extraordinárias, no primeiro semestre de 2014, e notando-se que o CMDCA, por exemplo, é um Conselho muito dinâmico, afinal, durante as reuniões percebeu-se um grande engajamento dos conselheiros na discussão dos direitos desses grupos, as dificuldades citadas inviabilizaram sua inclusão neste estudo.

Em outros, como o Conselho Municipal de Educação (CME), não se obteve sucesso nem nas inúmeras tentativas de estabelecer contato com a Secretaria Municipal de Educação. Já no Conselho da Pessoa com Deficiência, apesar de se ter estabelecido esse contato, apenas três questionários foram respondidos. Isso se deveu, especialmente, ao não comparecimento da maioria dos conselheiros em várias reuniões.

No que concerne ao Conselho Municipal da Mulher (CMM), em 2013 houve a eleição para o biênio 2013/2014. Nesse processo eleitoral duas chapas participaram e Madallena Noronha foi eleita presidente. Segundo ela<sup>53</sup>, ainda em 2014 as novas conselheiras aguardavam convocação e essa não havia ocorrido devido a transição institucional na prefeitura, resultante da eleição do novo prefeito.

Ainda de acordo com Madallena Noronha, a presidente anterior e no exercício do mandato, Célia Sacramento (atual vice-prefeita do município do Salvador) resolveu passar por cima do processo eleitoral para o biênio 2013/2014 e convocou outra eleição para o Conselho Pleno, em maio de 2013. Esse acontecimento culminou em uma ação movida junto ao Ministério Público, a fim de que a presidente eleita tomasse posse, bem como as novas conselheiras.

Em 2014, após a decisão do Ministério Público, que julgou pela legalidade do processo eleitoral, houve a cerimônia de posse do CMM. Entretanto, desde que a nova gestão e conselheiras assumiram a função, tentou-se acompanhar as reuniões e não se obteve nenhum retorno por parte da presidência do Conselho.

---

das Cidades - órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva - ou similar, para tratar de temas como habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

<sup>53</sup> Em entrevista de Madallena Noronha concedida ao *site* PTBAHIA, disponível através do link: <http://www.ptbahia.org.br/noticias/item/2186-hist%C3%B3rico-e-o-processo-eleitoral-da-nova-gest%C3%A3o-da-chapa-vencedora,-identidade-feminista-em-salvador-para-o-conselho-municipal-da-mulher-cmm.html>.

Diante do exposto, é oportuno lembrar que apesar de aqui serem apresentadas e discutidas algumas informações sobre os 12 Conselhos, os de políticas públicas e os temáticos, o estudo de caso se deterá em três Conselhos, CMAS, CMS (de políticas públicas) e CMI (temático). Ademais, é analisado o desenho institucional desses Conselhos, por se considerar que esse é um elemento importante, já que seu formato pode favorecer ou não a qualidade dos processos participativos e deliberativos, como também incidir sobre a capacidade decisória e o funcionamento desses canais (BRASIL *et al.*, 2013).

Aqui é pertinente esclarecer que, segundo Tonella (2004), os Conselhos Municipais apresentam algumas especificidades, como, por exemplo, independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; competência para formular uma política pública, coordenação de ações e fiscalização da execução dessa política; gestão de fundos públicos destinados a uma política setorial; e composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade<sup>54</sup>.

Assim sendo, é possível classificá-los em: Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos Temáticos. Os primeiros têm caráter obrigatório, estão previstos em legislação nacional e sua existência é condição essencial para transferência de recursos da União para os municípios<sup>55</sup>. O segundo tipo não tem sua existência vinculada necessariamente a um sistema ou legislação nacional, mas sim a uma legislação estadual ou municipal<sup>56</sup>.

Cabe acrescentar ainda, que, além do CMAS, o CMI e o CMS figurarem entre os nove Conselhos com os maiores percentuais de implantação no Brasil, até 2012, o CMI apresentou um aumento considerável em todas as regiões do país (Tabela 04), o mesmo passou de 35,5% em 2009 para 53,8% em 2012 (Gráfico 05).

O CMAS ocupava, no mesmo período, quase que a totalidade dos municípios brasileiros (99%, ou em termos absolutos, 5.527) (MUNIC, 2012).

---

<sup>54</sup> Em alguns casos, o número de representantes da sociedade civil é superior ao de conselheiros governamentais, como ocorre nos Conselho Municipal da Mulher, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

<sup>55</sup> Como exemplo tem-se: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros.

<sup>56</sup> São exemplos: Conselho de Defesa do Consumidor, Conselho de Turismo, Conselho da Mulher etc.

**Tabela 04**  
**Conselho Municipal do Idoso por Grandes Regiões/ 2009-2012**

Regiões	Percentual por período	
	2009	2012
Norte	38,10%	58,10%
Nordeste	28,00%	53,80%
Sudeste	40,30%	53,70%
Sul	38,30%	51,20%
Centro-Oeste	37,10%	56,20%

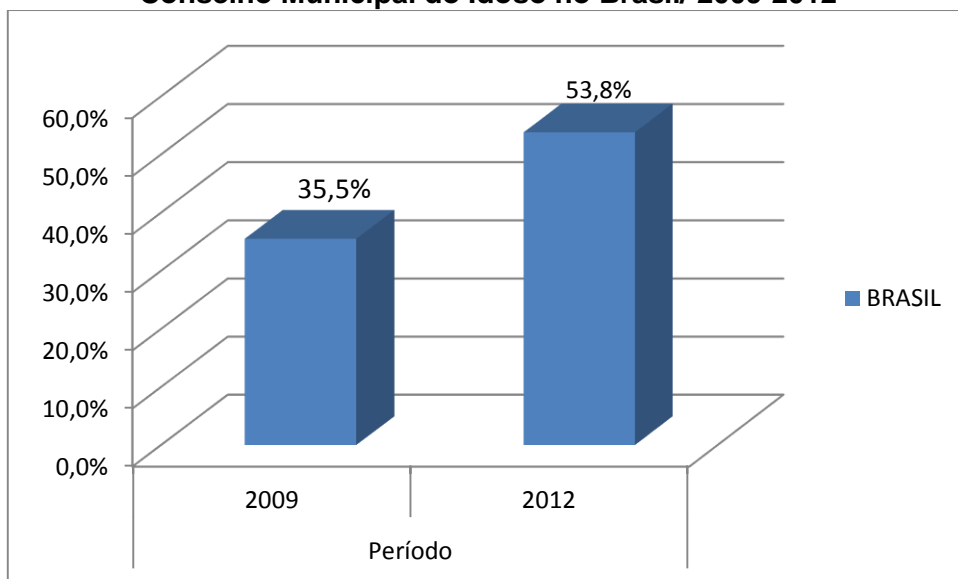
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012

Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

No que tange, especificamente, a instalação de Conselhos municipais de saúde no Brasil, o IBGE, através do MUNIC, revela que o número de municípios que o possuem passou de 97,6%, em 2001, para 99,7%, em 2013. Desse percentual (99,7%) apenas 1% não realizou reunião nos últimos 12 meses do ano pesquisado (2012).

A partir dos casos acima mencionados, tem-se que a participação social em Salvador assume uma dinâmica muito complexa e diversa. Isso não permite caracterizar esse fenômeno, em Salvador, de modo homogeneizante, afinal alguns Conselhos estão bem estruturados, possuem uma dinâmica democrática salutar para a consolidação da democracia local, mas outros encontram dificuldades em se consolidar enquanto espaços participativos legítimos.

**Gráfico 05**  
**Conselho Municipal do Idoso no Brasil/ 2009-2012**



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012

Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

A legitimidade desses espaços na tomada das decisões políticas concernentes à gestão de políticas públicas deve ser conquistada por meio da pluralização da presença de diversos grupos de interesses, que também devem ser legitimamente representativos dos diferentes segmentos e setores sociais.

Levantamento realizado com base nos regimentos internos dos Conselhos analisados revela que sete deles (COMPED, CMAS, CMDCA, CMT, CMI, CMS e CME) são paritários e em quatro (CMM, COMAM, COMSEA, CMS/ConCidade) o total de representantes da sociedade civil é superior ao dos representantes do poder executivo. A maioria dos Conselhos (nove, COMPED, CMAS, CMDCA, CMT, CMI, COMAM, CMS, CME e CMS/ConCidade) assume o caráter deliberativo (Quadro 02).

A paridade de membros dos conselhos já é um bom indicativo quantitativo no sentido de garantir presença igual entre representantes do poder público e da sociedade civil, porém, há a necessidade de se avaliar a qualidade dessa paridade e de como o poder de decisão é compartilhado.

Em relação a seu caráter deliberativo, concorda-se com Machado (2009, p. 40) que “[...] é uma importante conquista, que fortalece seu processo participativo, tendo cada grupo de indivíduos igual influência na decisão final [...]”.

Contudo, o fato de o Conselho deliberar não significa que a administração municipal irá acatar as decisões tomadas por meio do consenso próprio do jogo político democrático.

Ainda no quadro 02, é possível verificar que, além de deliberar sobre determinadas políticas, sete (COMPED, CMAS, CMT, CMI, COMSEA, CMS e CMS/ConCidade) Conselhos assumem a função de fiscalizar as ações da administração municipal.

O perfil econômico e educacional dos conselheiros é representado a seguir. De acordo com os dados constantes na Tabela 05, referentes ao perfil dos representantes no Conselho Municipal de Assistência Social, não há como afirmar que existe uma elite econômica decisória nos processos de formulação da política de assistência social no município.



**Tabela 05**  
**Renda e Escolaridade – Conselho Municipal de Assistência Social**

<b>Renda (em salário mínimo)</b>	<b>Total</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Total</b>
Menos de 1	-	Nível Fundamental	-
De 1 até 3	2	Nível Fundamental	-
De 3 até 5	2	Nível Médio	-
De 5 até 10	2	Nível Médio Completo	2
Mais de 10	1	Nível Superior	1
Não Respondeu	2	Nível Superior	1
-	-	Pós-Graduação	5

Fonte: Informações primárias levantadas por meio de questionário

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

Ainda tendo em conta as informações da Tabela 05, tem-se que um total de quatro representantes possuem uma renda que se situa entre um e 5 salários mínimos. Apesar dos dados não se coadunarem com o que está posto no Atlas Brasil (2013), já que nele a renda *per capita* dos municípios de Salvador corresponde a R\$ 973,00 (novecentos e setenta e três reais), não apresenta uma disparidade extremamente elevada em relação ao rendimento médio mensal da população de Salvador.

**Quadro 02**  
**Desenho Institucional dos Conselhos Municipais**

CONSELHO	NATUREZA E FINALIDADE					COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO			NÚMERO DE CONSELHEIROS		
	Fiscalizador	Deliberativo	Consultivo	Normativo	Propositivo	Paritário	Bipartite	Tripartite	Sociedade Civil	Poder Público	Total
CMM	*	*	Sim	*	Sim	Não	Sim	Não	16	7	23
COMPED	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Não	9	9	18
CMAS	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Não	6	6	12
CMDCA	*	Sim	*	Sim	*	Sim	Sim	Não	*	*	*
CMT	Sim	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Não	14	14	28
CMI	Sim	Sim	Sim	Sim	*	Sim	Sim	Não	8	8	16
COMAM	*	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	14	7	21
COMSEA	Sim	Não	Sim	*	Sim	Não	Sim	Não	8	4	12
CMS	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Sim	12	12	24
CME	*	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	7	7	14
CONDURB	*	Não	Sim	*	Sim	*	*	*	*	*	*
CMS/ConCidade	Sim	Sim	Sim	*	*	Não	Sim	Sim	9	7	41

Fonte: Disponível em: <<http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/42-iframe-cadastro-organizacional>>. Acesso em: 15 Set. 2014.

Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

Nota: \* O regimento interno não especifica a natureza, finalidade e competência do Conselho.

Então, fica evidente que ao levar-se em consideração apenas a renda, há certa compatibilidade entre representantes e representados. Porém, ao se analisar o nível médio de instrução escolar dos conselheiros de assistência social (Tabela 05), fica explícito que o perfil tanto dos representantes governamentais quanto da sociedade civil é superior à média da população brasileira e, mesmo, da baiana.

De acordo com o Censo Demográfico 2010, divulgado pelo IBGE, a população brasileira no grupo acima dos 25 anos de idade, contava com 49,3% de pessoas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto. Nesse mesmo grupo, o percentual da população com ensino médio completo era de 14,7% e 10,8% com ensino superior completo.

A pesquisa sobre o nível de escolaridade dos eleitores baianos (aptos a votarem no pleito de 2014), divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), indica que menos de 2% dos eleitores tinham ensino superior completo e outros 1,4% com ensino superior incompleto.

A correlação dos dados do IBGE, TSE e as informações acerca da escolaridade (Tabela 05) podem corroborar com a ideia de que há uma elite intelectual envolvida nos processos de formulação da política local de assistência social. Afinal de contas, todos os representantes possuem ensino médio completo e a maioria deles tem alguma formação acadêmica profissional, alguns com especialização ou pós-graduação.

Ainda considerando as informações presentes na Tabela 05, tem-se que o perfil apresentado para os membros do Conselho Municipal de Assistência Social revela que há uma grande diferença entre representantes e representados. Isso pode se constituir num indício que venha a por em xeque a questão da legitimidade deliberativa, especialmente no tocante às decisões acordadas quanto às políticas de sua competência.

Já em relação ao Conselho Municipal do Idoso, os dados na Tabela 06 revelam que a renda dos conselheiros se situa entre um e três salários mínimos, ou seja, nenhuma grande diferença em relação ao valor médio de rendimento dos trabalhadores residentes em Salvador.

**Tabela 06**  
**Renda e Escolaridade – Conselho Municipal do Idoso**

<b>Renda (em salário mínimo)</b>	<b>Total</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Total</b>
Menos de 1	-	Nível Fundamental	-
De 1 até 3	5	Nível Fundamental	-
De 3 até 5	-	Nível Médio	-
De 5 até 10	1	Nível Médio Completo	2
Mais de 10	-	Nível Superior	2
Não Respondeu	1	Nível Superior	1
-	-	Pós-Graduação	2

Fonte: Informações primárias levantadas por meio de questionário

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

No que tange à escolaridade dos representantes, as informações da Tabela 06 demonstram que sete conselheiros, dos 16, possuem nível médio completo. Dentre esses, três têm formação superior e apenas um tem algum curso de pós-graduação. Isso indica que quase metade dos representantes tem maior nível de escolaridade, estando na média da população do Estado.

A análise sobre a renda dos conselheiros de saúde do município (Tabela 07) permite concluir que mais da metade (sete conselheiros) possui rendimento mensal superior a três salários mínimos. Sendo que três deles têm o rendimento mensal superior a cinco salários mínimos e um caso pode ultrapassar 10 salários mínimos.

**Tabela 07**  
**Renda e Escolaridade – Conselho Municipal Saúde**

<b>Renda (em salário mínimo)</b>	<b>Total</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Total</b>
Menos de 1	-	Nível Fundamental	-
De 1 até 3	3	Nível Fundamental	-
De 3 até 5	4	Nível Médio	-
De 5 até 10	2	Nível Médio Completo	5
Mais de 10	1	Nível Superior	-
Não Respondeu	1	Nível Superior	4
-	-	Pós-Graduação	2

Fonte: Informações primárias levantadas por meio de questionário

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

Esses valores ajudam a corroborar a tese de que há, em alguns Conselhos, uma elite, que corresponde a um percentual significativo de representantes para os quais o rendimento salarial destoa de forma expressiva se comparado ao perfil de rendimento da população local.

Sobre o nível de escolaridade dos representantes conselheiros de saúde do município, todos os investigados (11 de um total de 24) possuem nível médio completo e seis deles têm alguma formação em nível superior. Ao se considerar que apenas 14,7% da população brasileira possui o ensino médio completo, constata-se que o perfil educacional dos representantes e representados apresenta uma relativa discrepância (Tabela 07).

Diante dessas constatações, cabe aqui uma interrogação. Em que medida tais conselheiros têm sensibilidade suficiente para tomar decisões que efetivamente sejam capazes de atender aos interesses de seus representados, já que alguns não compartilham do mesmo ambiente cultural e social?

O questionário também contemplou outras informações relativas ao perfil dos conselheiros, a dinâmica dos Conselhos e as opiniões que os conselheiros têm sobre o Conselho no qual são membros. De um universo de 52 conselheiros dos três Conselhos, investigados como estudo de caso, pouco mais de 1/3 respondeu aos itens do instrumento. Esses representantes indicaram, além do nível de escolaridade e da renda, outras informações, abaixo elencadas .

Desse universo, 15 responderam ser filiados a algum partido político; dentre eles sobressai-se o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), classificados como de esquerda, centro-esquerda ou esquerda moderada. Salienta-se que, no CMAS, nenhum dos conselheiros disse ser filiado a algum partido.

Os conselheiros responderam, ainda, sobre a participação ou não em algum curso de capacitação de conselheiros e sobre a realização de atividades como seminários, palestras, cursos etc. A maior parcela deles (15) informou ter participado de algum curso de capacitação. Esse quesito pode indicar, ou não, o preparo dos conselheiros para atuar nos Conselhos.

Apenas quatro conselheiros informaram não identificar algum tipo de problema no Conselho no qual é membro, um total considerado pequeno, dado o universo. Os principais pontos relatados como problemas, foram:

- Problemas na gestão do Conselho;
- Falta de suporte;
- Baixa participação dos conselheiros nas comissões e nas reuniões do Conselho;
- Falta de preparo por parte dos conselheiros para atuarem;

- Falta de autonomia financeira;
- O não cumprimento das decisões do Conselho pelo poder público;
- Repetição das representações/entidades no pleno.

Quanto a esse último ponto, chama-se atenção para a necessária rotatividade dos conselheiros. Afinal, ela garante o acolhimento da diversidade de interesses e confere maior legitimidade às decisões do Conselho.

Procurou-se avaliar, também, ainda que minimamente, se os conselheiros estão preparados para ocuparem esses espaços. Como defende Gohn (2004), a eficácia dos Conselhos depende não apenas da composição numérica, mas da composição qualitativa. Para a autora, é interessante saber o nível de conhecimento dos conselheiros, portanto, as respostas deles para as alternativas sobre a lei de criação, o regimento interno do Conselho e as atribuições/funções do Conselho, é um caminho à compreensão qualitativa.

Assim sendo, no que concerne ao conhecimento sobre a lei de criação do Conselho, 17 afirmaram conhecê-la bem, cinco disseram já ter lido-a, mas reconheceram não conhecê-la muito bem. Quanto ao regimento interno, também, 17 conselheiros disseram o conhecer bem, três disseram já o ter lido, mas não o conhecem muito bem e apenas dois afirmaram não conhecer o teor do documento. Em relação à participação nos Conselhos, oito responderam participar e entender aquilo que é discutido e a maioria (15) afirmou participar, contribuir com as discussões e nas tomadas de decisão.

Entre as principais atribuições conferidas aos Conselhos destacam-se:

- Elaborar e estabelecer o controle da política;
- Fiscalizar as implementações de programas e ações; e
- Garantir a efetivação dos direitos cidadãos.

Perguntou-se se, de um modo geral, a sociedade civil se faz presente nas assembleias. Eles avaliaram que, em geral, é regular a presença de indivíduos que não são membros de alguma entidade ou movimento social. Todavia, a participação em algumas reuniões possibilita discordar quanto a essa presença.

### 3.1 POTENCIALIDADES, LIMITES E DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DELIBERATIVA

Dentre um conjunto de fatores denominados por Lüchmann (2009) como determinantes para a não implantação virtuosa da democracia deliberativa ao nível local, destacam-se:

a) uma cultura autoritária; b) a falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; b) vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; c) a carência de informações; d) a falta de recursos e autonomia; e) conflitos de interesses no campo da sociedade civil; f) a precária articulação com as bases; e, g) as amarras burocráticas (LÜCHMANN, 2009, p. 2).

A aludida autora aponta ainda alguns elementos considerados como decisivos para o sucesso, ou não, no processo de implementação de instituições participativas, como: “[...] a vontade e o comprometimento político do governo; a tradição associativa local e a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade” (LÜCHMANN, 2009, p. 3).

A eficácia desses espaços participativos depende, como afirmou Gohn (2004), de inúmeros fatores:

Composição (não apenas numérica, mas qualitativa: quem participa, que projetos sociopolíticos representa), atribuições, condições para o funcionamento, organização interna, cultura política interna dos sujeitos e espaços onde acontecem, mecanismos de acompanhamento e avaliação etc.) (GOHN, 2004, p.66).

Com isso, fica claro que o êxito dessas instituições (Conselhos Municipais) em reordenar a lógica do poder político local, aumentar a eficácia da democracia, a eficiência das políticas e promover maior equidade e justiça territorial é sensível a múltiplos fatores, o que revela a complexidade do fenômeno. Depende de uma estrutura, de regras e de recursos e, do mesmo modo, o desempenho dessas instituições democráticas dependerá, como já demonstrou Putnam (1996), do contexto social, econômico e cultural no qual tais instituições se inserem.

Além desses fatores e elementos, somam-se a avaliação que se faz nesta seção, a respeito da tentativa de se alargar a base democrática da sociedade brasileira em escala local, os procedimentos ou os mecanismos de operacionalização da participação e a coprodução de políticas democráticas.

Para tal fim, os componentes do espaço político foram considerados, mas eles nem poderiam ser desprezados ou relegados a um segundo plano na análise. Afinal, tentou-se explicitar como os mais variados fatores, dentre eles a base territorial e social, podem forjar uma efetividade das ações desses espaços participativos.

Então, coube aqui um esforço no sentido de tentar responder questões complexas. Um exemplo: há, em Salvador, uma estrutura de oportunidade política favorável à participação social e à sustentabilidade de uma cidadania ativa, caracterizada pelo interesse e pelo comprometimento dos cidadãos com a coisa pública?

Com base em Teixeira (2002), Garcia (2002), Correia (2002) e Fernandes (2003), dentre outros autores, é possível afirmar que os movimentos sociais emergidos em Salvador, durante o século passado, desempenharam um papel muito ativo e combativo, especialmente no tocante às desigualdades socioespaciais existentes no município. Esses movimentos, também, enfrentaram uma cultura autoritária e uma lógica burocrática de organização político-institucional, uma marca de sucessivos governos locais.

Todavia, se por um lado, a prática clientelista estabelecida entre a população e o poder executivo local se tornou um grande obstáculo para a organização solidária da sociedade civil, na busca pela melhoria coletiva da qualidade de vida, há, por outro lado, um histórico de tradição associativa, como, por exemplo, os movimentos comunitários.

A vida associativa é mostrada no trabalho de Putnam (1996) como um requisito essencial para o desempenho institucional, para a eficácia de governos e para a qualidade da democracia. Por sua vez, o engajamento político-social sob a forma de organizações civis e políticas representa, para o autor, estruturas e práticas sociais que incorporam e reforçam as normas e os valores de uma comunidade cívica, isto é, da sociedade civil organizada.

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos "internos" sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos "externos" sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público (PUTNAM, 1996, p. 103).

Putnam (1996), ao estabelecer uma forte ligação entre desempenho institucional e comunidade cívica, elege as características de organização



social que dizem respeito ao capital social, existente em comunidades, como traço distintivo e positivo para a vida política e social, em termos de ação coletiva, o que favorece o êxito de instituições.

O capital social é um recurso pertencente a sociedades regionais e nacionais ou a diferentes unidades territoriais e pode variar no espaço e tempo, como afirmaram Offe e Fuchs (2003):

O capital social tem, por definição, todas as disposições de comportamento que ajudam a reduzir os custos de transação da economia e da política. Assim, as variações espaciais e temporais na qualidade dos resultados políticos e econômico-administrativos podem ser explicadas pelo nível e distribuição do capital social de uma sociedade<sup>57</sup> (OFFE; FUCHS, 2003, p. 347).

Offe e Fuchs (2003) apontam indicadores capazes de avaliar o nível de capital social em uma sociedade. Entre eles o de **atenção e confiança**, porém o componente mais importante do capital social diz respeito à **participação em atividades associativas**. Inspirada na obra de Coleman (1988), Tonella (2004) reforça a ideia de capital social, enquanto recurso para a ação. Já Putnam (1996) reconhece que o capital social contribui para aumentar a eficácia da sociedade. Para o autor, ele é revelador de uma vida social fortemente organizada, com práticas associativas solidárias, em determinada comunidade cívica, e o engajamento e a organização de segmentos, em associações de interesses, é um potencial de sucesso.

Concorda-se com Putnam (1996), para quem o êxito ou o fracasso das instituições políticas dependem de cidadãos virtuosos imbuídos de espírito público, isto é, de uma virtude cívica arraigada nas práticas dos indivíduos membros de uma coletividade social ou, nos termos do autor, de uma comunidade cívica.

Esta comunidade tem, como sentido básico, a devoção dos cidadãos às causas públicas e à busca perseverante do bem comum e não do interesse individual ou particular (WALZER apud PUTNAM, 1996).

Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não

---

<sup>57</sup> *El capital social contiene, por definición, todas las disposiciones de comportamiento que ayudan a reducir los costes transaccionales en economía y en política. Así pues, las variaciones espaciales y temporales en la calidad de los resultados políticos y económicos-administrativos se pueden explicar por el nivel y distribución del capital social en una sociedad* (OFFE; FUCHS, 2003, p. 143. Tradução Nossa).

como patronos e clientes ou como governantes e requerentes (PUTNAM, 1996, p. 102).

No Brasil, relevantes trabalhos como os de Avritzer (2014); Luchman (2014, 2011), Ganança (2006) discutem a importância de práticas associativas para a democracia. Para Cunha (2009, p. 220), “[...] a dinâmica da vida associativa tem papel relevante para a criação e continuidade de instituições participativas [...]”.

Isso revela o quão fundamental é a organização da sociedade civil, sob a forma de associações civis e movimentos sociais, com interesses em comum e em prol de uma causa coletiva. A vida associativa ou uma cultura política<sup>58</sup> se impõe como condição essencial para o exercício de uma cidadania ativa.

Mas, do que depende uma vida cívica, pautada na organização horizontal, de sociabilidade e engajamento político? A cultura se apresenta como um elemento fundamental, que a história dos movimentos sociais no Brasil, pós-abolição da escravatura, revela que a prática associativa na sociedade brasileira teve início no sul do país após a chegada de imigrantes europeus. Esses já tinham uma cultura política associativa e não tardaram a manifestá-la no país.

E, em Salvador, há uma cultura política associativa forte? Caso essa interrogação empregasse o verbo no passado, a resposta seria positiva. Estudos de Teixeira (2002), Garcia (2002) e Correia (2002) revelam a existência, no século passado, de uma vida social e política muito agitada pela ação coletiva de várias associações e movimentos sociais – movimento sindical, movimento popular de bairro, movimento de direitos humanos (movimento negro) etc.

Ganança (2006) defende que, nas duas últimas décadas, no Brasil, a ação coletiva da maioria dos movimentos sociais tem se organizado de modo institucionalizado. Essa afirmação talvez ponha em dúvida a tese de que há um recuo das práticas associativas, quando, na verdade, ocorre a organização em estruturas institucionalizadas como base para suas ações.

Em Salvador, a cultura política associativa do passado não mais se dá no presente. É fato que inúmeros movimentos sociais, sindicatos, associações, ONGs desempenham um papel ímpar na consolidação da democracia local e

---

<sup>58</sup> “Conjunto de valores, orientações e atitudes políticas. É algo que revela-se crucial uma vez iniciado o processo de democratização” (CARVALHO, 1992, p.7).

na conquista e efetivação de direitos civis, políticos e sociais. Porém, a Constituição Federal de 1988 atribuiu um novo papel às associações civis, a partir de uma concepção democrática participativa, o que sem dúvida foi de fundamental importância para uma mudança, em termos de organização e ação da sociedade civil.

Em alguns trabalhos, da literatura nacional, dedicados aos movimentos sociais e ao associativismo no Brasil, é possível perceber que os baixos níveis de associativismo, a perda de engajamento e força política dos movimentos sociais e entidades representativas, nas três últimas décadas, são um tema recorrente.

O importante a acrescentar nessas análises é que a partir dos anos 1990, sob o ímpeto do processo de globalização, as práticas associativas e os movimentos sociais começaram a manifestar novas características, advindas com a complexidade e a diferenciação crescentes da sociedade (LÜCHMANN, 2011). A pulverização dos interesses, “[...] a multiculturalidade contraditória dos modos de vida aliada à fragmentação e divisão crescente dos poderes do Estado” (GUERRA, 2010, p.122) têm alterado as formas de organização social e ação coletiva.

A estrutura de poder tradicional é um grave obstáculo que se impõe à sociedade civil organizada em Salvador, para fortalecer a democracia local. A elite política resiste às mudanças que possam por em risco seu poder de dominação e seu privilégio, isto é, a política do favor e da tutela. Nesse contexto persistem não apenas as práticas de mandonismo, submissão e clientelismo, mas também práticas de contestação, resistência e mobilização essenciais para uma vida cívica ativa.

Vale lembrar que é cada vez maior a participação da sociedade civil organizada nos espaços democráticos de discussão de políticas, a exemplo dos Conselhos Municipais e das Conferências. Isso significa que, cada vez mais, a ação da sociedade civil organizada se dá de forma institucionalizada, mas traz à discussão o problema de cooptação<sup>59</sup> dos movimentos.

O desafio está posto! As associações civis, os movimentos sociais, as entidades representativas de segmentos e setores sociais e a sociedade civil

---

<sup>59</sup> Acredita-se que os Conselhos Municipais não estão isentos de sofrerem interferência política das administrações municipais, ainda sendo passíveis de serem cooptados e instrumentalizados, mas um motivo que exige a vigilância atenta da população.

como um todo devem superar e transformar as regras de gestão autoritárias de outrora. Assim como devem, também, cultivar o apreço pelo espírito público, como forma primordial de reordenar a lógica de poder político tradicional e conferir legitimidade, eficácia e eficiência administrativa ao governo democrático local.

Outra importante questão que surge nesse debate é, como ampliar a participação social, em um quadro estrutural de profundas desigualdades socioespaciais, num contexto em que o jogo de correlações de forças é tão desigual? Alguns teóricos responderiam que a força motriz é a indignação que induz à mobilização, às lutas e, portanto, às práticas associativas, que residem nessa condição de injustiças sociais e territoriais.

Nessa sintonia, se por um lado, o contexto político, social e econômico é extremamente favorável à organização social e à ação coletiva, visto que há em Salvador um quadro histórico de profundas assimetrias sociais (já discutidas no Capítulo dois); por outro lado, é de bom tom deixar claro que a democracia participativa não é um bem em si mesmo, capaz de por si só promover justiça e equidade social.

Cada espaço político local é único, porque têm componentes e elementos que somados lhe conferem particularidade. Cabe aqui pensar, quais as condições e os componentes que uma grande metrópole, como Salvador, oferece de positivo, ou não, para a participação social? Comparado com municípios de estrutura social contrária seria possível elencar variáveis distintas, especificamente, favoráveis à democracia local?

Em trabalho dedicado à espacialidade da democracia, Castro (2011) lembra que questões como: extensão, distância, acessibilidade, escala, população, densidade, infraestrutura, urbanização e estrutura social devem ser consideradas no debate. Torna-se, então, necessário refletir sobre os atributos, elementos e constrangimentos espaciais de Salvador, em sua relação com a dinâmica sociopolítica local e o desenvolvimento de práticas administrativas participativas.

Em relação a esse problema, nota-se que, na literatura brasileira que analisa os Conselhos Municipais, não há estudos comparativos que considerem diferentes recortes espaciais, em dessemelhantes contextos. Ou, ainda, pesquisas que comparem a institucionalização da participação social e

seus resultados, em municípios de pequeno, médio e grande portes, ou com perfil mais rural e/ou mais urbano.

Apesar de não ser o propósito desta pesquisa, preencher essa lacuna, e, sim, apontar potencialidades e limitações locais para a implantação e o desenvolvimento de práticas de gestão democráticas, no sentido de contribuir ainda que minimamente, selecionou-se, entre os 417 municípios do Estado da Bahia, três municípios por região, para se verificar a quantidade de Conselhos<sup>60</sup> instalados. Localizados nas regiões oeste, norte e sul e bem distantes da capital (Mapa 01), esses municípios têm características bem distintas, como se pode notar na Tabela 08.

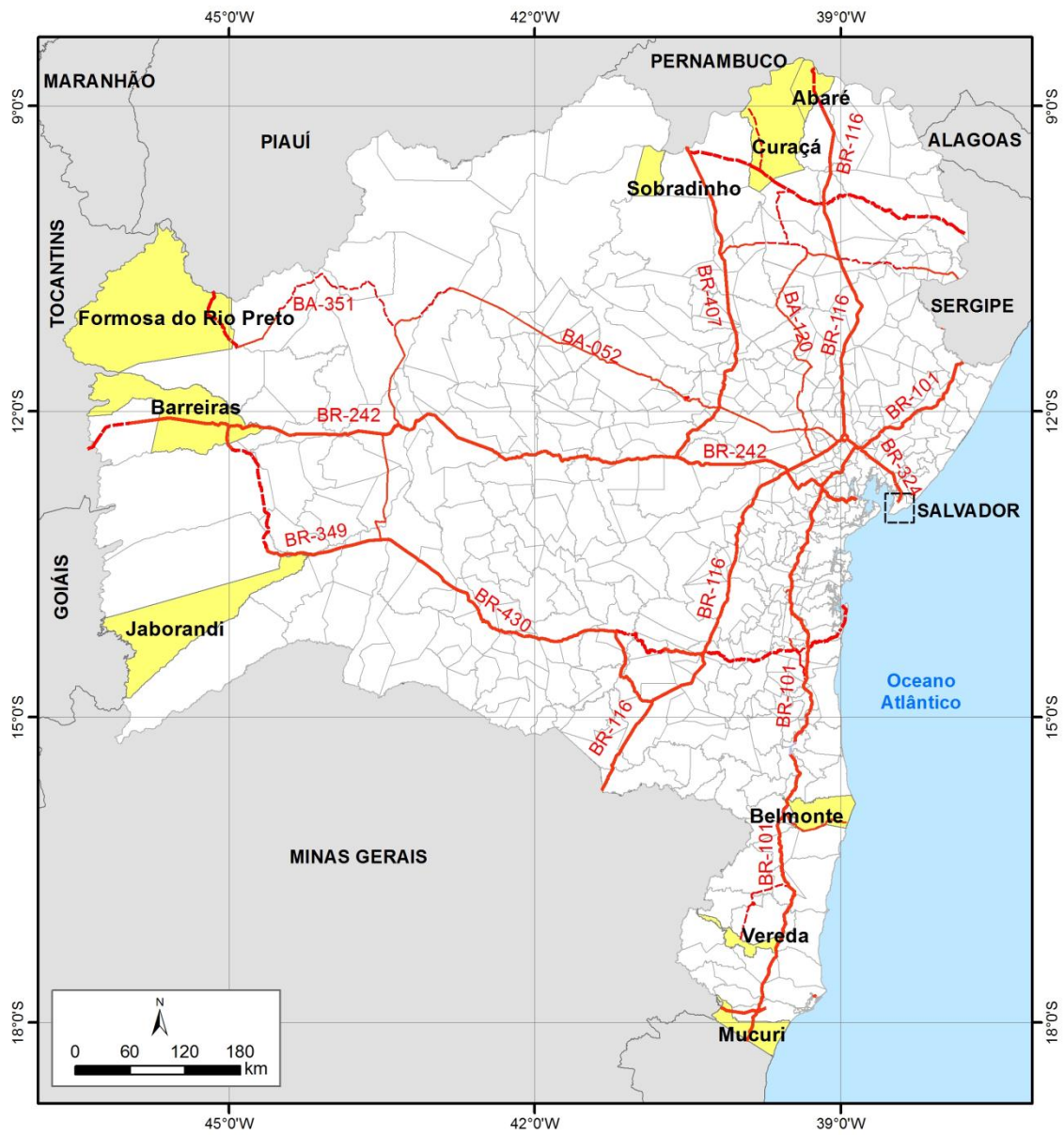
O propósito, ao fazer esse pequeno levantamento, foi comparar recortes espaciais díspares e tentar encontrar algum padrão sobre a institucionalização de Conselhos Municipais nesses espaços. Constatou-se que os municípios com maior proporção populacional urbana (acima de 90%) – Barreiras (localizado na região oeste) e Sobradinho (na região norte) – possuem maior número de Conselhos instalados, cinco (Saúde, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente e Educação) e seis (Saúde, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente, Educação e Cultura).

Porém, o fato curioso é que Curaçá (localizado no norte do Estado) é o único município com a existência de Conselho de Habitação e apresenta percentual de população rural (57.35%) superior ao da urbana (42.65%).

---

<sup>60</sup> Apenas verificou-se a existência de oito Conselhos: Saúde, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente, Habitação, Direitos Humanos, Educação e Cultura.

**Mapa 01**  
**Municípios Seleccionados do Estado da Bahia – 2015**



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2010.  
 Elaboração: Sérgio Borges, 2015

**Tabela 08**  
**Instalação de Conselhos Municipais em municípios selecionados do Estado da Bahia/2011-2013**

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	ÁREA TOTAL (KM <sup>2</sup> )	DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA UNIDADE TERRITORIAL (HAB/KM <sup>2</sup> )	CONSELHO DE SAÚDE	CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	CONSELHO DO IDOSO	CONSELHO DE MEIO AMBIENTE	CONSELHO DE HABITAÇÃO	CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS	CONSELHO DE EDUCAÇÃO	CONSELHO DE CULTURA
Jaborandi	8.973	33.88%	66.12%	9.525	0,94	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Formosa do Rio Preto	22.528	60.58%	39.42%	16.404	1,37	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Barreiras	137.427	90.04%	9.96%	7.579	17,49	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Abaré	17.064	52.91%	47.09%	1.485	11,49	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Curaça	32.168	42.65%	57.35%	6.079	5,29	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
Sobradinho	22.000	90.92%	9.08%	1.238	17,76	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Mucuri	36.026	76.31%	23.69%	1.780	20,23	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Vereda	6.800	20.28%	79.72%	874	7,78	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Belmonte	21.798	52.39%	47.61%	1.961	11,11	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=0>>; IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011, 2012, 2013>. Acesso em: 15 Set. 2014

Elaboração: Sérgio Borges, 2015.

Em relação àqueles com a menor proporção de Conselhos, destacam-se dois dos municípios com o menor valor total de população, Vereda (6.800 habitantes) e Abaré (17.064 habitantes), localizados, respectivamente, no sul e no norte do Estado. Neles há apenas três Conselhos (Vereda – Saúde, Assistência Social e Educação; Abaré – Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente) (Tabela 08). Todavia, Jaborandi, município localizado no oeste do Estado e com o segundo menor valor total de população (8.973 habitantes), tem quase o dobro do número de Conselhos, cinco (Saúde, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente e Educação). No primeiro e no último município, o percentual da população rural é superior ao da urbana (Tabela 08).

Quando se compara o percentual de população urbana e a densidade demográfica verifica-se que três municípios (Sobradinho, Barreiras e Mucuri), localizados em três diferentes regiões, apresentam os maiores valores. Eles são também os municípios com o maior número de Conselhos criados, respectivamente, seis<sup>61</sup>, cinco<sup>62</sup> e seis<sup>63</sup> de um total de oito. Porém, Jaborandi (no oeste do Estado) foge à regra (maior percentual de população urbana e a densidade demográfica) e apresenta cinco Conselhos (Saúde, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente e Educação).

Algumas considerações já foram feitas sobre a importância de uma tradição associativa sólida. Contudo, vale discutir também o peso da urbanização e da densidade demográfica para o recorte desta pesquisa – Salvador.

Tanto a taxa de urbanização (99,97%) quanto a densidade demográfica (3.859 habitantes por quilômetro quadrado) de Salvador são elevadíssimas, segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010). Esses indicadores, aliados ao fato dela ser uma grande metrópole e apresentar pequena dimensão territorial (693,3km<sup>2</sup>), podem contar como fatores favoráveis às práticas associativas e à interação entre organizações da sociedade civil, desde que a acessibilidade e a infraestrutura contribuam para isso.

Vale destacar que, em alguns casos, a instalação de determinados Conselhos é obrigatório como condição para a transferência/repasso de

---

<sup>61</sup> Saúde, Educação, Idoso, Meio Ambiente, Educação e Cultura.

<sup>62</sup> Saúde, Educação, Idoso, Meio Ambiente e Educação.

<sup>63</sup> Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e Educação.



recursos, a exemplo dos Conselhos Municipais de Saúde. Isso explica o fato de em todos os municípios analisados existirem Conselho de Saúde.

É evidente que a estrutura social, cultural e política se constituem em fatores preponderantes para se por em prática uma cultura cívica ativa, interessada pelo bem público e pela implantação efetiva de uma gestão democrática participativa. A capacidade de organização para a ação coletiva e participativa através dos canais institucionais, bem como o sucesso na deliberação e efetivação das decisões também exigem capital social, humano, recursos técnico-operacionais e um conjunto de procedimentos institucionalizados.

Diante da questão colocada sobre a mobilização social, o engajamento político e a participação social hoje no Brasil, o decreto 8.243/2014 da presidência da república que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) reacendeu as discussões sobre o papel da sociedade civil organizada na tomada de decisão.

O decreto, que tinha como objetivo “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, listava nove tipos de instâncias e mecanismos de participação social: conselhos de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social (PLANALTO, 2015).

No entanto, após a eleição presidencial de 2014 realizada no mês de outubro, a câmara dos deputados derrubou o decreto que visava regulamentar a política de participação social. Para os opositores, o ato presidencial vai além de simplesmente regulamentar uma lei já existente sobre a participação social, e extrapola os poderes do executivo e do legislativo ao criar uma nova prescrição.

Em meio ainda às discussões suscitadas pela medida da câmara federal, surge, no início de 2015, uma campanha **#ocupeosconselhosmunicipais** lançada nas redes sociais, cujo objetivo é incentivar ou despertar a atenção dos usuários para a importância e, portanto, a necessidade de se participar, de modo ativo, das decisões governamentais.

As controvérsias que gravitam em torno da PNPS (decreto 8.243/2014) despertaram outra discussão a respeito da invisibilidade dos Conselhos

Municipais para a maioria da população brasileira. De acordo com a reportagem do *site* de notícias [pragmatismopolitico.com.br](http://pragmatismopolitico.com.br)<sup>64</sup>, “grande parte da população, em especial da juventude, apesar do seu alcance, capilaridade e, sobretudo, pertinência na formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais”, sendo que menos de seis por cento dos municípios possuem Conselho da Juventude.

Ainda segundo o veículo de comunicação, os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, de Cultura e de Meio Ambiente estão presentes em mais de 50% dos municípios; já os Conselhos de Segurança Alimentar, de Direitos da Pessoa com Deficiência e de Direitos da Mulher já ultrapassam os 30%.

Além da falta de visibilidade e publicização, a ausência de recursos (humanos, orçamentários, de infraestrutura) é um relevante fator que pode incentivar e viabilizar ou constranger a participação social nos Conselhos.

A partir da pesquisa empírica foi possível investigar a existência de espaços fixos para a realização das atividades dos Conselhos (encontro dos conselheiros e reuniões), mas também avaliar as condições do ambiente e o suprimento de materiais, apoio logístico e de pessoal profissional para dar suporte ao desenvolvimento das atividades do colegiado.

Existe em Salvador a Casa dos Conselhos<sup>65</sup>, um espaço localizado no centro do município, com uma infraestrutura mínima (salas com secretárias) e uma pequena sala de reuniões (que os conselheiros consideram inadequada). Lá funcionam alguns Conselhos: Assistência Social, Idoso, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar. Eles realizam suas atividades com apoio de funcionários da administração municipal, incluindo um secretário.

No mês de outubro de 2014 ocorreu uma reunião ordinária do CMI, realizada na Casa dos Conselhos, nela tanto o presidente quanto os conselheiros se queixaram muito sobre as condições do local onde são realizadas as reuniões. Nas imagens que se seguem (Figuras 01, 02 e 03) é

---

<sup>64</sup> Reportagem: **Mas, o que é um conselho municipal?** Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/02/mas-o-que-e-um-conselho-municipal.html>>. Acessado em 10 de Março de 2015.

<sup>65</sup> Gohn (2004) defende que para que os grupos, movimentos e outros coletivos organizados possam atuar de modo efetivo exige-se “que tenham concepções cidadãs sobre a política do interesse público e tenham igualmente condições para atuarem (se não têm local físico, infraestrutura mínima, recursos financeiros para concretizarem as escolhas, os conselhos não inovam, apenas reproduzem velhas práticas clientelísticas, como atores coadjuvantes de um filme antigo, pretensamente moderno porque foi colorizado)” (GOHN, 2004, p. 67).

possível observar alguns dos motivos para a insatisfação geral dos conselheiros em relação à infraestrutura do auditório.

**Figura 01**  
**Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos**



Fonte: Sérgio Borges, Outubro/2014.

**Figura 02**  
**Banheiro da Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos**



Fonte: Sérgio Borges, 2014

**Figura 03**  
**Sala de Reuniões da Casa dos Conselhos**



Fonte: Sérgio Borges, Outubro/2014.

Além da sala de reuniões servir como depósito de documentos (Figura 01), o banheiro também é utilizado para o armazenamento de produtos (Figura 02).

Apesar de a Casa dos Conselhos ser de fácil acesso, pois está localizada em uma área relativamente bem servida pelo serviço público de transporte rodoviário, suas condições não permitem o acesso daqueles com alguma limitação física (cadeirantes, deficientes visuais etc.). O edifício possui escadas e faltam instrumentos de segurança, o que impede que as reuniões do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência sejam realizadas nesse espaço.

Em conversa por telefone, o presidente do COMPED afirmou que o Conselho não possui um local fixo para a realização de suas atividades. Quando há encontros ou a realização de reuniões, eles sempre dependem da indicação e da definição por parte do poder público municipal sobre o local, onde será possível desenvolver as atividades. Já o Conselho de Saúde realiza suas tarefas na própria Secretaria Municipal de Saúde, também no centro da cidade. O local oferece um auditório, um suporte técnico e de profissionais para a condução dos trabalhos.

Mais um ponto importante para a discussão diz respeito as regras jurídico-institucionais ligadas à estrutura organizacional desses espaços. Diz

respeito às leis de criação, ao regimento interno e às regras e normas de negociação dos conflitos e mediação dos interesses e também à coprodução dos consensos. Cunha (2009, p. 221) lembra que “[...] as regras que estruturam a participação e a deliberação podem restringi-las ou favorecê-las”.

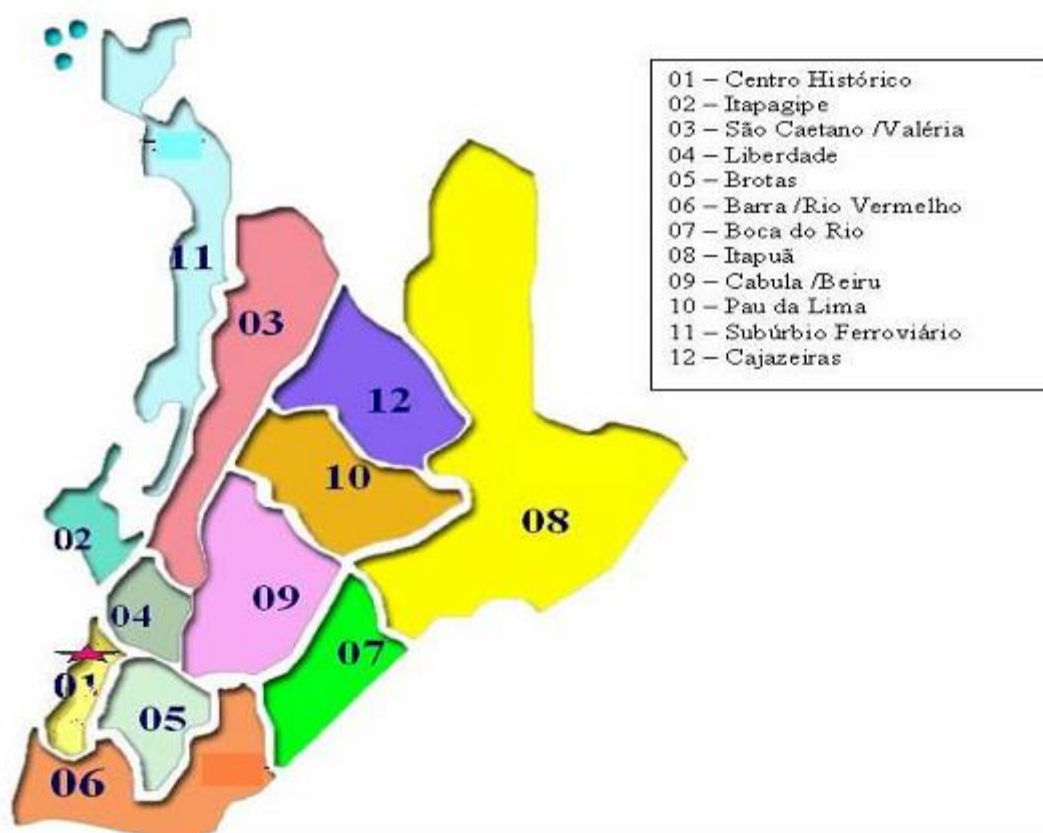
As leis de criação e os regimentos internos ajudam a compreender como estão estruturados os Conselhos. Na análise desses documentos do Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde e do Conselho Municipal do Idoso, pôde-se identificar que os instrumentos normativos que instituíram o CMAS (Lei nº 5.096/1996) e o CMI (Lei nº 4.477/1992) foram decretos de iniciativa do poder legislativo. Em ambos os Conselhos a elaboração do regimento interno coube ao próprio Conselho, porém foi necessária sua aprovação pelo poder executivo.

Em relação ao CMS, a lei orgânica de 05 de abril de 1990 que cria o Conselho não está disponível nem no *site* da prefeitura, nem no da Secretaria Municipal de Saúde. Porém, de acordo com o art. 3º do regimento interno do CMS, o mesmo tem, entre suas competências, a função de deliberar a respeito das recomendações emanadas dos Conselhos Distritais e Locais de Saúde.

Há no município 12 Conselhos Distritais ou Locais de Saúde (Figura 04). Esses se revelam como capilaridades do CMS e representam mais um canal para a pluralização da representação e da participação social, fundamental para a garantia de maior legitimidade às decisões deliberadas pelo Conselho.

Isso contribui, ainda, para reforçar os vínculos do Conselho com as bases sociais e territoriais de referência das entidades e organizações representativas, além de servir de exemplo para demonstrar que, no espaço político, o jogo de interesses entre os Conselhos Distritais ou Locais pode revelar uma correlação de forças pelo atendimento das prioridades de um determinado distrito.

**Figura 04**  
**Distritos Sanitários de Saúde de Salvador - 2014**



Fonte: Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/hjm/images/stories/PDF/servdistritos.pdf>>. Acesso em: 15 Set. 2014

Assim, o que se evidencia é que os Conselhos podem atuar na organização do território. Lima e Bitoun (2004) corroboram essa ideia ao tratarem do papel central que a política de saúde e das decisões relativas a ela realizam na reorganização do território, a exemplo da implantação de unidades de saúde em áreas do município.

A instalação de equipamentos que ofereçam serviços de saúde, por exemplo, em um bairro ou distrito em detrimento de outros ou em privilégio de uma área mais necessitada, como ação advinda a partir da deliberação no CMS, serve para demonstrar a atuação da política, dos conflitos e dos consensos na arrumação dos espaços políticos.

Por meio dos Conselhos Municipais, são organizados os interesses que, através desses recursos institucionais, buscam ter atendidas suas reivindicações sobre a alocação de determinadas políticas, revelando, assim,

as potencialidades que esses espaços participativos possuem de intervir no espaço.

Sánchez (1992) reforça a ideia de que, onde o processo de produção-transformação do espaço tem lugar, também estão as condições para o desenvolvimento do conflito e que, na escala local, se encontram o maior número de conflitos de base territorial.

Ainda nessa perspectiva, Castro (2006) também revela como a organização de interesses e a mediação de conflitos dão métrica e substância à base material e conferem existência aos espaços políticos.

### 3.2 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Cunha (2009) lembra que o desenho institucional - as regras de funcionamento dos Conselhos - é fundamental para orientar a ação possível no contexto institucional. Porém, ressalva que as instituições possuem uma dinâmica própria e que nem sempre a realidade e os resultados institucionais expressam a previsão normativa.

É por partilhar desta opinião e por acreditar que não apenas a análise do desenho institucional dos Conselhos seja importante, mas também o acompanhamento e a verificação de como se processa a representação e a participação nesses espaços políticos de decisão, é que se esteve presente em reuniões do CMAS, CMI e do CMS, como se pode ver nas Figuras 05, 06, 07, esses dois últimos com menor frequência.

**Figura 05**  
**Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso**



Fonte: Lícia Barbosa (Conselheira suplente do CMI), Outubro/2014.

**Figura 06**  
**Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso**



Fonte: Lícia Barbosa (Conselheira suplente do CMI), Outubro/2014.



**Figura 07**  
**Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Idoso**



Fonte: Lícia Barbosa (Conselheira suplente do CMI), Outubro/2014.

Ocorre, também, que todos os regimentos internos dos Conselhos investigados deixam brechas, ou não, detalham algumas informações ou procedimentos essenciais para se compreender como funcionam e atuam os Conselhos. A presença em assembleias e a coleta de informações junto aos conselheiros e à presidência se constituiu em uma estratégia extremamente necessária para se esclarecer algumas questões.

A partir dessas observações empíricas procurou-se responder se os estudos de caso do presente trabalho (CMAS, CMI e CMS) se constituem como espaços participativos e deliberativos legítimos. Em outros termos, se assumem os princípios normativos de igualdade de manifestação, posições, deliberação, pluralidade e publicidade essenciais para a legitimidade democrática.

Espera-se de uma instituição deliberativa, como o Conselho Municipal de Assistência Social, a capacidade de influenciar, fiscalizar e decidir acerca de elementos centrais da política municipal de assistência social, a partir de assembleias e decisões democráticas. Em tese, o CMAS de Salvador possui isso, o que se denomina de efetividade deliberativa.

Na reunião do CMAS, assembleia ordinária realizada no mês de julho de 2013, o tema que se sobressaiu foi a organização da conferência municipal de

assistência social. A secretaria executiva do Conselho abriu a discussão com a fala sobre a alteração da data de realização da conferência. Em seguida, dois conselheiros não governamentais solicitaram o direito à fala, o que foi prontamente atendido. Uma das conselheiras governamentais presentes requereu a fala e trouxe para discussão a quantidade de delegados para as entidades que participariam da conferência. Logo após, o presidente reiterou falas anteriores e propôs que as vagas por entidades, para participação na conferência, fossem mediadas pela Secretaria de Promoção e Combate a Pobreza (SEMPS).

O gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) também participou da assembleia e falou sobre o processo burocrático para a execução orçamentária da conferência municipal. O Conselho deliberou pela realização de uma reunião com a SEMPS, para discutir a realização da conferência e tratar de recursos repassados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) ao FMAS.

Em outra assembleia ordinária, o tema principal foi o processo eleitoral para o novo quadro de composição do CMAS. Observou-se a presença de representantes de entidades que não integravam a composição de conselheiros. Porém, a participação desses representantes se deu como simples expectadores e não contribuíram com as discussões em pauta.

Ainda em relação ao Conselho de Assistência Social, observou-se que, em comparação ao Conselho Municipal do Idoso, é o que contou com uma maior frequência dos conselheiros, inclusive dos representantes governamentais, ao contrário do que acontece no CMI, no qual o comparecimento maior é dos conselheiros representantes da sociedade civil. Mesmo assim, a ausência de alguns representantes foi uma das reclamações mais frequentes feita por alguns conselheiros.

Observou-se que os conselheiros representantes da sociedade civil eram os mais ativos e propositivos, enquanto os conselheiros governamentais, na maioria das vezes em que se acompanhou as reuniões, só se posicionavam e interferiam nas discussões em último caso. Talvez esse posicionamento dos conselheiros representantes do poder executivo se devesse ao fato de que, segundo a confissão de uma conselheira do CMAS, ela teria sido indicada pela secretaria na qual trabalha por falta de outra pessoa disponível para ocupar a vaga.

Essa questão possui uma relação direta com um dos problemas apontados pelos conselheiros, no que se refere à falta de conhecimento das normas e da política de direitos do setor ou segmento por parte de alguns conselheiros, traduzindo-se, ainda, em uma falta de conhecimento e sensibilização para com a importância do processo participativo e do envolvimento desses com o tema em questão.

A partir do segundo semestre de 2013, também, se passou a estar presente em assembleias do Conselho Municipal do Idoso. A pontualidade não era o forte dos conselheiros do CMI; notava-se que as reuniões não começavam no horário previsto (09h), mas sempre após a segunda convocação pela presidência (09h e 20min). Todavia, em nenhuma das situações o atraso comprometeu a realização da reunião.

Na assembleia ordinária mensal do CMI, do mês de setembro de 2013, a presidência abriu a sessão, como de costume, com a leitura da ata da reunião anterior e também da pauta do encontro. Em seguida, fez a leitura do artigo do regimento interno do Conselho que trata da falta dos representantes conselheiros às reuniões. Dois conselheiros pediram a fala e defenderam que as faltas fossem justificadas ou que os representantes e as entidades desligados. Logo após essas falas, duas conselheiras justificaram suas ausências nas assembleias, por conta de viagens a trabalho, segundo elas.

Observou-se na lista de frequência das reuniões ordinárias e extraordinárias, de 2013 e 2014, que os conselheiros não governamentais são os mais assíduos. Em determinadas assembleias há casos em que apenas um representante do poder executivo esteve presente.

Durante as reuniões há sempre alguém responsável pela inscrição daqueles que desejam expor suas opiniões. Os conselheiros do CMI são muito ativos, faziam colocações e proposições sempre que oportuno, havendo o encaminhamento e a votação das propostas.

Em assembleia, realizada em maio de 2014, houve a apresentação dos conselheiros presentes e dos visitantes, que foram convidados a compor a mesa da reunião e participar da discussão. Logo após, o presidente e a secretária executiva constataram que não havia quorum suficiente para prosseguir com a reunião e propôs-se que houvesse a inversão da pauta. O ponto alto da discussão do dia foi a criação do Fundo Municipal do Idoso e as dificuldades enfrentadas pelo CMI junto à SEMPS (secretaria à qual o CMI está

vinculado) no que se refere à dotação orçamentária para a política da pessoa idosa. O presidente do Conselho defendeu a intensificação da atuação dos movimentos sociais, no sentido de pressionar e sensibilizar o chefe do executivo e os membros do legislativo quanto à criação do fundo.

Acredita-se que o aperfeiçoamento dos Conselhos Municipais passa, entre outras condições,

[...] pela garantia de sua autonomia administrativa e financeira, pela efetiva participação da sociedade civil em sua gestão, e por sua ocupação sistemática por parte da população a fim de assegurar a sua descentralização, o amplo conhecimento de suas funções e objetivos, além de sua intervenção eficaz (MENDONÇA; FRANCESCHINELLI, 2015, s.p).

Os conselheiros discutiram ainda a situação da política do idoso no estado da Bahia. Determinado conselheiro disse que apenas 30% dos municípios do estado possuem Conselhos do Idoso. Outro afirmou haver um descaso, por parte do governo estadual, com a política da pessoa idosa. A fala de outra conselheira ratificou a posição de outros conselheiros, sobre a falta de importância atribuída por parte do poder público (tanto estadual quanto municipal) ao CMI. Sobressaíram-se nessa reunião a questão da autonomia do Conselho e a criação do Fundo Municipal do Idoso.

A fragilidade da política do idoso voltou ao debate e uma das conselheiras defendeu o fim da paridade e que a representação da sociedade civil no Conselho passe a ser de 2/3. Contudo, a proposta da conselheira não ecoou, isto é, os demais conselheiros presentes não se posicionaram sobre o assunto.

De modo diferente da situação do CMAS, percebeu-se, a partir das reuniões, que o CMI não possui a mesma capacidade e efetividade deliberativa para influenciar as políticas municipais. Acredita-se que essa situação se deve muito à inexistência de um Fundo Municipal do Idoso. Dentro de um sistema de políticas públicas o Fundo assume, enquanto instrumento de fomento e financiamento, um papel estratégico capaz de garantir maior autonomia e capacidade de ação aos Conselhos.

Em uma das atas a que se teve acesso, constatou-se a insatisfação dos conselheiros não governamentais em relação à SEMPS. O plenário deliberou uma moção de repúdio à secretaria em razão da falta constante de suporte e estrutura para o funcionamento do Conselho.

A reunião ordinária do CMI do mês de novembro de 2014 teve início após a realização de uma oração pelo presidente do Conselho, que é padre e representa a Ação Social Arquidiocesana (ASA). Como pontos de pauta: a realização da conferência territorial do idoso, o Mais Social, a minuta de lei e o que ocorrer. Às 09h e 13min o presidente do Conselho, após verificar a presença de apenas sete dos conselheiros, pediu que se aguardasse mais cinco minutos, a fim de que os demais membros, a caminho, chegassem.

Como de costume, notou-se a ausência de entidades que não integravam a composição de deliberação do CMI, como também de membros da sociedade civil de um modo geral.

Ao dar início à assembleia com a leitura dos pontos de pauta, o presidente pediu que fosse acrescentado no tópico O que ocorrer, a discussão sobre o processo eleitoral da próxima composição do Conselho e o relatório da delegacia da pessoa idosa.

Sem objeções, os demais conselheiros concordaram com a inserção de novos pontos que seriam discutidos durante a reunião. Em seguida, o presidente falou sobre a impossibilidade de realização da conferência territorial do idoso neste ano (2014) e sugeriu que ela seja adiada para o início do próximo ano (2015). Os conselheiros presentes se manifestaram sobre as possíveis datas para a realização da conferência. Uma das conselheiras apresentou seus argumentos para que fosse realizada em março, outros conselheiros defenderam que fosse em abril; o consenso se deu pela realização da conferência na primeira quinzena do mês de abril de 2015.

Notou-se que a discussão a respeito da realização da conferência territorial não contou com a presença de membros dos respectivos conselhos da pessoa idosa dos demais municípios que compõem o território metropolitano<sup>66</sup>.

Por se tratar de uma conferência territorial que envolvia a participação dos municípios membros do território de identidade da Região Metropolitana de Salvador, observou-se que a decisão sobre a mudança da data de realização, assim como a escolha da nova data acordada entre os membros do CMI, deixou de fora a opinião dos outros Conselhos do Idoso.

---

<sup>66</sup> O Estado da Bahia é regionalizado em Territórios de Identidade desde o ano de 2007.

Após encerrada a discussão, a respeito da conferência, o presidente passou para o segundo ponto de pauta, o Mais Social, e fez um esclarecimento concernente ao mesmo. Leu o ofício enviado pelo Parque Social ao Conselho, no documento a organização social requeria a substituição do representante no Conselho.

Um dos conselheiros questionou a mudança de nome e do representante anterior junto ao CMI. Ainda sobre esse ponto, uma conselheira se pronunciou, mas o conselheiro a interrompeu e disse que ainda não havia terminado sua colocação. O mesmo questionou a legitimidade do Parque Social em estar como entidade representativa no CMI.

Outros conselheiros explicaram que não houve a extinção do Mais Social, apenas a mudança do nome fantasia da organização. Dadas as explicações os conselheiros chegaram ao consenso de que a presença e a continuidade da entidade no CMI eram legítimas, uma vez que houve apenas a mudança no nome da mesma. Quanto à substituição do representante, o conselho também deliberou favoravelmente, pois o regimento permitia que esse tipo de mudança fosse realizada.

Sobre o ponto de pauta seguinte, o Conselho deliberou que fosse agendada uma reunião com a SEMPS para que fosse apresentada a minuta de lei e também comunicar a ocorrência da mudança de data de realização da conferência.

Os procedimentos das assembleias do Conselho Municipal de Saúde são comuns ao CMAS e ao CMI. Em uma das reuniões, o presidente realizou a primeira chamada no horário marcado para a reunião ter início (14h) e solicitou que algum dos conselheiros verificasse a existência, ou não, de quorum para que pudesse dar início às atividades. Após constatar-se que apenas 11 membros estavam presentes, número insuficiente para começar a reunião, aguardou-se mais 30 minutos e uma nova chamada foi realizada, agora, com uma nova verificação da existência de quorum.

Após identificar a presença de 14 conselheiros, número suficiente para formar o quorum exigido, teve início a reunião. O presidente prosseguiu com a assembleia (extraordinária) e realizou a leitura dos pontos de pauta. Em seguida, passou a palavra para os presentes e solicitou que o tempo de três minutos, para apresentar as questões, fosse respeitado.

Um dos conselheiros questionou os pontos, em pauta, e também se os mesmos foram estabelecidos pelo colegiado. O presidente respondeu dizendo que as pautas estavam sendo construídas pelas comissões de agenda, como reza o regimento. Após os esclarecimentos terem sido feitos, o plenário chamou atenção para que os membros, que integravam a comissão, atuassem de modo mais organizado, no sentido de produzir de maneira coletiva os pontos de pauta das reuniões.

Na participação da última reunião ordinária do CMS, realizada em fevereiro de 2015, os procedimentos de praxe foram seguidos. Às 14h a presidência fez a primeira convocação, mas não sendo constatado o quorum mínimo, aguardou-se a segunda convocação, após 30 minutos teve início a assembleia.

Os trabalhos se iniciaram com a discussão acerca do desrespeito da Secretaria Municipal de Saúde em não ter apresentado, em tempo hábil, as ações que foram, e deveriam ter sido, desenvolvidas pela secretaria durante o carnaval. O presidente do Conselho lembrou que todo o planejamento da secretaria, envolvendo os gastos e as medidas de atuação durante o período da festa, deveriam ser apreciados e aprovados, ou não, pelo CMS.

Alguns dos conselheiros se manifestaram em repúdio ao não cumprimento, pela Secretaria de Saúde, da obrigação de apresentar o projeto e um balanço das ações que foram executadas durante o carnaval.

Outros conselheiros aproveitaram para relatar as situações de alguns postos da saúde. Segundo as palavras de alguns conselheiros, havia o dinheiro para ser gasto com o carnaval, mas não para suprir os postos com medicamentos ou, mesmo, para concluir a reforma da unidade de saúde do bairro Tancredo Neves, atrasada, de acordo ainda com os conselheiros, há mais de cinco meses.

Um integrante do Sindicato da Saúde da Pessoa Idosa cobrou do Conselho e da prefeitura o compromisso com a realização da XII Conferência de Saúde do município.

Ao passar para o quinto ponto de pauta do dia (Instalação de Comissões e indicação de representantes para compor Comitês e/ou Grupos externos), um dos conselheiros chamou atenção para a importância do comprometimento dos conselheiros com as comissões, lembrando que, na gestão passada, a participação foi precária, segundo as próprias palavras do conselheiro.

O presidente lembrou que cada conselheiro deveria participar ou das comissões temáticas ou especiais. Ainda nesse debate, um conselheiro defendeu que fosse instalada uma comissão especial para fiscalizar e avaliar as condições dos postos de saúde, uma vez que alguns conselheiros já haviam se manifestado quanto à situação dos postos de saúde do município.

Uma constatação que se fez, com base nas listas de frequência das reuniões do Conselho de Saúde, é que a presença dos conselheiros não se constituiu em um problema para o Conselho. Observou-se que, na maior parte dos casos de falta dos titulares, seus respectivos suplentes estão presentes, bem como se notou o comparecimento dos conselheiros locais ou distritais às reuniões.

O que se tirou de positivo dessas reuniões é que o cerceamento do direito de fala e de manifestação não ocorreu nos Conselhos investigados, visto que qualquer cidadão que desejasse se colocar, se pronunciar, teve a vontade atendida. Outra constatação relevante foi a presença de representantes do Ministério Público do Estado e da Defensoria Pública em algumas das reuniões do Conselho Municipal do Idoso e do Conselho Municipal de Saúde.

Soma-se a essa subseção, além dos entraves colocados para uma atuação plena dos Conselhos, os atos praticados pelo executivo municipal, alguns deles já relatados anteriormente. Como a ação empreendida pelo então prefeito de Salvador João Henrique Carneiro, no ano de 2012 (na época, que com a anuência do poder legislativo<sup>67</sup> sustou o caráter deliberativo do Conselho da Cidade; além da demora do atual prefeito (Antonio Carlos Magalhães Neto) em nomear e empossar o Conselho Municipal de Salvador, o que em um primeiro momento foi caracterizado como uma estratégia do executivo para não compartilhar decisões importantes para o município.

Nessa linha de raciocínio, a reinstalação do Conselho Municipal de Transportes, pelo executivo, em 2013, levantou a suspeita de que a principal motivação foi a necessidade de se conferir legitimidade popular, por meio do Conselho, a um projeto polêmico de mobilidade urbana (Projeto Linha Viva)<sup>68</sup>,

---

<sup>67</sup> Gohn (2004) em texto dedicado ao tema dos Conselhos Municipais e à gestão urbana defende que “a grande maioria dos vereadores tende a ver com desconfiança as novas estruturas de participação institucionalizadas porque elas representam ameaças ao poder que eles detêm sobre os grupos da sociedade civil (a quem eles representam)” (GOHN, 2004, p. 64), o que sem dúvida se constitui em um fator limitante para o processo participativo.

<sup>68</sup> O projeto Linha Verde prevê a construção de uma via expressa de 17,7 km, que interligará a Região do Acesso Norte (BR-324) à Estrada CIA-Aeroporto (BA-524). A rodovia recebe o



além da nova licitação de linhas de ônibus na cidade, que ocorreu logo após a reinstalação do Conselho. Esses fatos permitem concluir que os governos municipais (passado e atual) agem com resistência às inovações participativas de coprodução de políticas de diversas formas, seja não oferecendo suporte para o desenvolvimento das atividades de determinados Conselhos, seja pela falta de empenho em criar fundos municipais de políticas ou, ainda, se utilizando dos Conselhos apenas quando lhes é conveniente.

Outro problema apontado diz respeito à ação das secretarias e do poder executivo municipal no cumprimento das deliberações dos Conselho. O presidente do CMAS (Renildo Barbosa)<sup>69</sup>, quando perguntado em entrevista sobre a avaliação geral que ele faz sobre o processo de institucionalização dos Conselhos no município, avalia como sendo “ruim a tímida”:

Ruim porque a gente tem um momento que há uma desestruturação total dos Conselhos, e aí também há a pressão da sociedade civil. É tímida agora porque a gente ainda não identifica o devido tratar, a devida atenção, principalmente de secretários, até chegar o prefeito as nossas decisões, as nossas necessidades. Por conta disso reverbera na questão da estrutura, na questão do interesse para que esteja funcionando bem, tranquilamente e tudo mais. Por isso que tem essa questão toda, mas é tímida, ainda hoje é tímido o apoio e o entendimento de Conselhos, e a gente percebe quando se reverbera... o prefeito, a ex-gestão manda para a câmara um projeto de lei que foi aprovado pela câmara que tira o poder deliberativo de um Conselho importante como o das cidades, porque isso só cai quando vai para a justiça e a justiça derruba a lei ou Louos que foi aprovada, então, não tem efeito e ele volta a ter o poder deliberativo (BARBOSA, 2014)<sup>70</sup>.

O não cumprimento dos encaminhamentos deliberados pelos Conselhos é relatado como uma das dificuldades enfrentadas, porém, em relação ao CMAS, o presidente destaca que as decisões tomadas pelo Conselho são acatadas pelo poder executivo “por bem ou por mal”:

Por bem ou por mal elas precisam ser colocadas em prática, porque as decisões do CMAS são resoluções, se a prefeitura desobedece

---

nome de Linha Viva, pois foi projetada para passar por baixo da linha de alta tensão da CHESF (Companhia Hidro Elétrica do São Francisco) e a sua construção prevê a desapropriação de uma área de 4,64 milhões m<sup>2</sup> onde há diversas comunidades e nelas milhares de famílias vivem há mais de 30 anos, como é o caso de Saramandaia, Pernambucoés, Saboeiro, Condomínio Amazonas, Narandiba, Doron, Vale dos Lagos, Vila São Francisco, Sussuarana, Alphaville, Cassange, entre outras.

Fonte: <<http://movimentodesocupa.wordpress.com/2013/10/28/marcha-linha-viva-nao-30102013/>>

<sup>69</sup> Entrevista concedida a Sérgio Borges, em 2014.

<sup>70</sup> Acervo pessoal.

isso pode incorrer em improbidade administrativa do gestor e, além do mais, tem uma coisa que é pior do que improbidade, porque improbidade coloca advogado, procurador que defende ele por anos, por décadas, a gente vai morrer e ainda não acabou o processo. Mas tem uma questão que é pior, se a gente delibera e ele não segue, a consequência pode ser o bloqueio dos recursos do Fundo do repasse que vem federal, estadual e também o bloqueio das contas de uma forma geral. E aquela política, se for uma política reprovada, pode ser uma política que os recursos sejam bloqueados e ele não vai poder utilizar. Então, pior para o gestor hoje, para o executivo, é ter recurso não gasto ou ter o recurso bloqueado, impedido de chegar (BARBOSA, 2014).

Essa passagem revela a importância de se ter uma legislação forte que dê respaldo jurídico-normativo para a atuação dos Conselhos Municipais, capaz não só de garantir que as atribuições e competências dos Conselhos sejam consideradas legítimas, mas também no sentido de fazer pressão para que as decisões sejam cumpridas.

A análise dos resultados dos estudos empíricos permite considerar que um dos grandes desafios a ser superado pela sociedade civil organizada diz respeito à eliminação da herança cultural, política e administrativa, conservadora, assistencialista, mandatária e centralizadora, ainda existente em alguns municípios brasileiros.

Outro ponto que merece atenção é o da relação entre representação e participação. É necessário ampliar as capilaridades sociais e reforçar os vínculos dos representantes, conselheiros da sociedade civil, com as bases sociais, a fim de garantir que as intervenções e as decisões estejam alicerçadas na defesa de interesses coletivos e não de interesses de um grupo particular ou individuais.

É inegável que o projeto de participação social e o processo de consolidação e aperfeiçoamento do regime democrático brasileiro alcançaram avanços substanciais nos últimos anos, como revela a maioria dos artigos, dissertações e teses avaliados. Os relatos baseados em estudos empíricos indicam que houve ganhos consideráveis na democratização da gestão de políticas públicas, de aprimoramento dos espaços político-institucionais e das práticas participativas.

A eficiência e a eficácia são reais em alguns casos, porém, os estudos demonstram os principais desafios que os Conselhos precisam superar para qualificar o processo participativo e fazê-lo ser legítimo. O otimismo exagerado não pode reduzir o espírito crítico necessário às análises mais precisas acerca

da efetividade da participação e da deliberação na definição de diretrizes e condução das políticas públicas municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira consideração que merece ser feita a respeito das percepções descobertas, provenientes da investigação teórica e do trabalho empírico que sustentaram esta pesquisa, é que o paradigma participativo é hoje uma prática, isto é, uma realidade social nos municípios brasileiros.

Nessas considerações finais registra-se uma constatação realizada por inúmeros estudiosos, em trabalhos já mencionados, e que se verificou *in loco*: o sucesso e, ao mesmo tempo, o não êxito da atuação de alguns Conselhos Municipais.

Não se deve cair no equívoco de qualificar esses espaços, a partir de casos específicos, como ineficientes, inoperantes, ou mesmo afirmar que os Conselheiros são manipulados pelo poder público local e que, portanto, encenam uma trama de mero faz de conta de representação dos anseios da população local.

A variedade de espaços políticos, com características mais diversas e plurais, fragiliza qualquer opinião, cujas conclusões sejam gerais e universais, especialmente no caso da efetividade de Conselhos Municipais no Brasil, a partir de análises que tenham como suporte um único estudo de caso, ou que por meio delas emitam pareceres radicalmente pessimistas quanto à eficácia desses espaços participativos e vice versa.

Qualquer consideração que seja totalmente romântica ou incrédula quanto ao sentido e ao cumprimento da prática participativa, por meio dos Conselhos Municipais, pode ser considerada como falhas ou equivocadas.

A institucionalização e a regulamentação da participação social foram, e são, de fato uma grande conquista para toda a sociedade brasileira, principalmente em termos de democratização das políticas públicas e sociais.

Porém, o que alguns trabalhos revelaram, e que também se constatou no recorte desta investigação, é que a apropriação desses espaços políticos participativos pela sociedade civil deve fazer toda a diferença, especialmente, em contextos muito contrários a participação.

Participar é um verbo ativo, implica mudança, a possibilidade de transformação mediada pela ação política de indivíduos conscientes sobre a necessidade e as potencialidades da mobilização e da organização política e, mais do que isso, imbuídos de espírito público.

Tão igualmente fundamental para uma mudança positiva da realidade social são os meios e os instrumentos que atuam como recursos viabilizadores de ações políticas organizadas como os Conselhos Municipais.

A história ensina que o Estado e as sociedades se relacionam em interações complexas e que, em contextos históricos e paradigmas políticos ocorrem reordenamentos institucionais, o que implica mudanças na organização e nas funções do Estado e nos papéis desempenhados pela sociedade.

Mudanças essas advindas da ação combinada do poder estatal e das pressões políticas, culturais e econômicas, a exemplo do que houve no Estado brasileiro a partir da inscrição da assistência social e da criação de Conselhos de políticas como direitos cidadãos.

As profundas transformações esperadas com a institucionalização da participação social, no Brasil, requerem mais da ação daqueles que almejam uma verdadeira democratização da sociedade brasileira, no sentido pleno da palavra, do que da atuação do poder público municipal.

É de conhecimento que, no Brasil, a mobilização de segmentos sociais demandou a ampliação da participação social, o que possibilitou a inscrição de diretrizes constitucionais de participação social em diversos setores políticos públicas. Desse modo, a efetividade e a eficácia da atuação dos Conselhos Municipais dependem muito da permanente vigilância, do engajamento e da ação política coletiva da sociedade civil local.

Os ganhos de participação, em termos de criação legal de uma institucionalidade participativa, são reais tanto no Brasil (com mais de 43 mil Conselhos) quanto em Salvador (com mais de duas dezenas de Conselhos nas mais diversas áreas de políticas públicas e setoriais).

Muito embora em Salvador tenha condições legais reais de participação social institucionalizada (recursos institucionais, como os Conselhos Municipais), o que se verificou é que, de modo geral, a população local, os movimentos e entidades sociais não se apropriam efetivamente desses espaços. Afinal, muito deles ainda não estão em exercício e isso se deve, também, a não abertura e simpatia política dos gestores com a prática de compartilhamento do poder de decisão.

Tendo em conta essas considerações mais gerais, pareceu ser conveniente, como meio de concluir o trabalho, apresentar análises mais

específicas e detalhadas sobre as observações empíricas. Essas foram realizadas à luz dos objetivos e do objeto de estudo do trabalho.

O levantamento realizado, acerca da institucionalização da prática participativa por meio dos Conselhos Municipais, revelou um esvaziamento de Conselhos Municipais importantes, como o da Pessoa com Deficiência (COMPED) e o de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Em ambos espaços, os conselheiros relataram o não comparecimento consecutivo de membros, em especial de conselheiros governamentais, fato que foi possível constatar, a partir do comparecimento em três reuniões de cada um.

Em relação ao Conselho Municipal da Mulher (CMM), mesmo após a disputa judicial que envolveu as chapas que disputavam a eleição em 2013 e após a cerimônia de posse da nova presidência e das conselheiras (realizada no início de 2014), chegou-se à conclusão que, até o final do ano (2014), o CMM não entrou em exercício como de fato deveria, com uma agenda de atividades e realização de assembleias mensais, por exemplo.

Desde a cerimônia de posse, tentou-se acompanhar as reuniões, todavia, não se obteve nenhum retorno por parte da presidência do Conselho ou mesmo pela conselheira, com a qual se estabeleceu contato.

O diagnóstico que se faz, a partir da análise da institucionalização e da atuação dos Conselhos de infraestrutura ou recursos naturais (já mencionados anteriormente), é que há, no município, uma timidez maior no desenvolvimento de práticas participativas institucionalizadas (nas áreas de transportes, acessibilidade e mobilidade, habitação e meio ambiente).

Justamente no campo das políticas públicas capazes de impactar, de modo mais profundo, a infraestrutura do município como um todo e, por sua vez modificar o cotidiano da população, é que se vê que a queda de braço entre sociedade civil organizada e poder público local é mais acirrada. Afinal, em vários momentos, as duas últimas administrações municipais tomaram iniciativas contrárias à participação social no planejamento e na gestão urbano municipais.

Constatou-se que, na área de garantia de direitos, representada pelo Conselho Municipal do Idoso, mesmo com as queixas de seus integrantes (quanto à falta de atenção por parte da gestão municipal), a mobilização e o engajamento dos integrantes no segmento foram os maiores. E esses fizeram,

e fazem, uma grande diferença na hora de pressionar o poder executivo quanto à conquista e à garantia de direitos.

Algo que chamou atenção, ao se comparar a frequência dos conselheiros às assembleias, foi que no CMI o comparecimento dos representantes da pessoa idosa foi superior aos demais Conselhos. Vale lembrar que a maioria dos conselheiros é aposentada ou exerce alguma atividade voluntária, em suas respectivas entidades. Isso revelou que, nesse caso, a disponibilidade foi um elemento fundamental para o envolvimento e para a participação da população local nos assuntos públicos.

Em se tratando de garantia de direitos, o CMAS, um dos poucos Conselhos em exercício, possui uma dinâmica bem compatível com aquilo que se espera de um Conselho. Nas assembleias ordinárias e extraordinárias, nas quais se participou, constatou-se que a defesa e a proteção social de grupos socialmente vulneráveis eram cumpridas e que as deliberações eram democraticamente consensuadas no interior do Conselho, e, em sua maior parte, acatadas pela administração local.

No que tange à atuação do Conselho Municipal de Saúde, chegou-se à conclusão que o mesmo cumpre satisfatoriamente as finalidades identificadas no regimento do Conselho. Percebeu-se a partir das reuniões que o CMS é deliberativo e atua na fiscalização e no controle do uso e da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Dentre os três Conselhos analisados mais de perto, o CMS é o único tripartite, ou seja, acolhe o setor produtivo (empresarial), prestadores de serviços privados. Observou-se que as discussões no CMS eram muito mais calorosas e que os ânimos dos participantes se exaltavam com mais facilidade, talvez, devido à pluralidade de interesses representados. Isso leva a crer que o fenômeno que deve caracterizar um espaço da democracia se fez presente no Conselho de Saúde, isto é, o conflito de ideias mediado pela política.

Tanto no caso do CMAS quanto do CMS pesam a favor o fato de existir um fundo municipal de Assistência Social e de Saúde, respectivamente. A existência do fundo aliada ao caráter deliberativo possibilita que o Conselho possa fazer pressão junto ao poder público, para que as políticas fossem implementadas da maneira mais democrática possível. O fundo garante recursos para que os Conselhos possam desenvolver atividades, a exemplo da

realização de conferências, que se constituem em importantes ambientes de escuta, de levantamento de demandas e de soluções.

Apesar de todo o entusiasmo, de toda fascinação e expectativas de avanço do processo democrático brasileiro que giram em torno do paradigma participativo e das instituições participativas; de todas as conquistas, dos instrumentos jurídico-normativos que garantem o direito à participação política da sociedade civil no planejamento e gestão de políticas; os resultados deste estudo empírico permitem considerar que um dos grandes desafios a ser superado pela sociedade civil organizada diz respeito à eliminação da herança cultural, política e administrativa conservadora, assistencialista, mandatária e centralizadora, ainda existente em muitos dos municípios brasileiros.

Mesmo após o Brasil ter se tornado uma referência na garantia da participação social, é importante frisar que a lei por si só não promoverá a efetivação de maior igualdade e justiça socioespacial. É necessário existir uma elevação do grau de organização e mobilização da sociedade civil.

A sociedade civil local tem o desafio permanente de (re)instituir um projeto municipal de democratização de decisões governamentais. A superação da apatia política, o resgate do ideal de transformação social, a formação de uma nova consciência democrática e a recriação de uma cultura política participativa se impõem ao aprimoramento da prática conselheirista e à efetividade da participação social.

Por tudo isso, é preciso assinalar que esses desafios são os combustíveis para o rompimento do padrão tecnoburocrático e da aversão dos governos locais à incorporação da participação da sociedade civil, nos processos de planejamento e gestão das políticas municipais.



## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, p. 99-112, 2008.
- AFFONSO, Rui de Britto A.; Silva, Pedro Luiz Barros. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Pedro Luiz Barros Silva. (Org.). **A federação em perspectivas: ensaios selecionados**. 1.ed.São Paulo: FUNDAP, 1995, v. 1, p. 57-75.
- ALMEIDA, C. C. R. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 15, p. 251 - 269, 2009.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. 407 p.
- \_\_\_\_\_. **O que é política?**. 8. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2009. 238 p.
- \_\_\_\_\_. **A Dignidade da Política: ensaios e conferências**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. 195 p.
- ARRETCHE, Marta . Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.
- ATLASBRASIL. Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acessado em 30 de setembro de 2014.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10915\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10915_Cached.pdf). Acessado em: 25 de Outubro de 2014.
- \_\_\_\_\_. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7 (372 p.).
- \_\_\_\_\_. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. **Estado, instituições e democracia**. Brasília: Ipea, 2010a, v. 2, p. 10-556.
- \_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 91, p. 6, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AZEVEDO, D. Abreu de. **Divisão Municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: os casos do Piauí e Rio Grande do Sul**. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- AZEVEDO, S. de e PRATES, A. A. P. (1991). Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo, Vértice Ed. Anpocs, pp. 122-152.
- BACQUÉ, Marie-Hélène.; SINTOMER, Y. Gestion de Proximité et Démocratie Participative. **Les Annales de la recherche urbaine** n° 90, 0180-930-IX-01/90/, 2001, p. 148-155.
- BARBOSA, J. Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova**. Revista Eletônica de Geografía y Ciencias Sociales. vol XIV, n. 331 (51), 1, 2010.

- BARBOSA DA SILVA, F. A; BEGHIN, N; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, L.. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 2009, v. , p. 373-407.
- BLÄSER, R; SOYER, D. Organisations non-gouvernementales transnationales et géographie - perspectives d'outre-Rhin. **Annales de Géographie**, nº668, p. 359-381, 2009.
- BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania ativa**. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- \_\_\_\_\_. Participação popular na Nova Constituição: um corretivo à representação política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, p. 20-24, 1990.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, [1998]. 2v.
- \_\_\_\_\_. Quais as Alternativas para a Democracia Representativa? In: **O Marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. 251p.
- BORBA, Julian; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, p. 229-246, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T.; ALMEIDA, Mariana. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 5-18, 2013.
- BULLA, L. C.; LEAL, M. Laci M. A Participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social: O Desafio de Uma Representatividade Democrática. **Textos & Contextos** (Online), v. 03, p. 04-17, 2004.
- BUSSI, Michel. Géographie, démocratie et participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. **Géocarrefour**, 76 (3), 2001. p. 265-272. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_1627-4873\\_2001\\_num\\_76\\_3\\_2564](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_1627-4873_2001_num_76_3_2564)>. Acessado em 19 de Junho de 2012.
- \_\_\_\_\_. Pour une approche comparative des élections. **Espace, populations, sociétés**, v.3, n.1, 2003. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos\\_0755-7809\\_2003\\_num\\_21\\_3\\_2095](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos_0755-7809_2003_num_21_3_2095)>. Acessado em 15 de Julho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Pour une géographie de la démocratie. **L'Espace Politique**, v. 1, n. 1, 2007a. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/index243.html>>. Acesso em: 29 de Junho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Repenser les territoires ensemble: une inflexion paradigmatique pour la géographie politique? **L'Espace Politique**, v. 3, n. 3, 2007b. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/648>>. Acessado em 29 de Junho de 2014.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.48, v.1.p.55-82, jan./fev. 2014.
- CARINHATO, P. H. S. Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora** (UNESP. Marília), v. 03, p. 37-46, 2008.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 1. 254 p.

\_\_\_\_\_. Democratização e cultura política de massas no Brasil. **Revista Lua Nova**, nº.26, São Paulo, Aug. 1992.

CASTRO, I. E. A democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I.E.; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R.W. (Org.). **Espaços da Democracia: para a agenda da Geografia Política Contemporânea**. 1ed.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, v. 1, p. 15-40.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R. W. Para o encontro da geografia com a democracia. In: CASTRO, I.E.; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R.W. (Org.). **Espaços da Democracia: para a agenda da Geografia Política Contemporânea**. 01ed.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, v. 01, p. 09-18.

\_\_\_\_\_. O espaço político: limites e possibilidades do conceito In: CASTRO, I. E. (Org.); GOMES, P. C. C. (Org.); CORRÊA, R. L. (Org.). **Olhares geográficos. Modos de ver e viver o espaço**. 1. ed. RIO DE JANEIRO: Bertrand Brasil, 2012. v. 1, p. 44-72.

\_\_\_\_\_. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 299 p.

\_\_\_\_\_. O espaço político local como condição de construção (mas também de negação) da democracia. In: José Borzachiello da Silva; Luiz Cruz Lima; Denise Elias. (Org.). **Panorama da geografia brasileira**. 1.ed.São Paulo: ANNABLUME, 2006, v. 1, p. 49-63.

\_\_\_\_\_. O município brasileiro em debate. Algumas questões sobre diferenças territoriais e participação - Publicação em Site do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/inacastro\\_o\\_municipio\\_em\\_debate.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/inacastro_o_municipio_em_debate.pdf)>. Acessado em 29 de Junho de 2014.

\_\_\_\_\_. O problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira. **Revista da ANPEGE**, v. 7, p. 291-305, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v.18, n.36, 2003.

CATAIA, M; GALLI, T. Batalioti. As Políticas municipais no contexto da federação brasileira: o caso de rearranjo das fronteiras em Holambra (SP). **Geografia, Rio Claro**, v. 33, p. 389-401, set./dez. 2008.

CHAUÍ, M. Democracia e socialismo: participando do debate. In: CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo: Moderna, 2011. 367 p.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology, Chicago**: University of Chicago, v.94, p.S95-S120, 1988. Supplement.

COMPANS, R. A estratégia de desenvolvimento local do Banco Mundial. Trabalho apresentado no VIII Colóquio Internacional sobre poder local. Salvador: NEPOL/UFBA, 1999.

CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Eds.). **Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas**. London: Zed, 2006.

CORREIA, C. Movimentos Sociais em Salvador – breve histórico. In: Ana Maria de Carvalho Luz; Paulo Costa Lima. (Org.). **Quem Faz Salvador?**. 1ed.Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA/EDUFBA/Prefeitura Municipal de Salvador, 2002, v. 1, p. 263-265.

CORTES, S. M. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios Brasileiros. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das**

**instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011, v. p. 77-86.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: discurso sobre o território e o poder.** São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1992. 374 p.

\_\_\_\_\_. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil.** 10ed. São Paulo: Ed.Contexto, 1988. 83 p.

CUNHA, Eleonora S. M. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006).** 2009. 372 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E; TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et Participation Institutionnelle: Répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, p. 167-185, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato. (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización.** Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004, v. , p. 95-110.

FERNANDES, A. Sérgio A. A Trajetória de Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador: Escolhas Políticas e Processo Decisório. **O&S. Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n.27, p. 141-160, 2003.

FONSECA, A. A. M. Gestão do território em municípios da Bahia: um estudo comparativo. **Geotextos** (Salvador), v. 7, p. 59-81, 2011.

\_\_\_\_\_.; SILVA, O. R.; VIEIRA, V. S. Gênese e dinâmica do município de Luis Eduardo Magalhães/Bahia. In: FONSECA, Antonio Angelo Martins da; BRITO, Cristóvão; LÉDA, Renato Leone Miranda. (Org.). **Dinâmica da Reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia.** 1.ed. Salvador: JM Gráfica e Editora Ltda, 2010, v. 1, p. 121-154.

\_\_\_\_\_. **Descentralização e estratégias institucionais dos municípios para a captação de recursos: um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista/Bahia - 1997/2003.** 2003. 308 f. Tese (Doutorado) - de Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_.; VIEIRA, V. S. Os impactos das inovações institucionais no processo de promoção econômica: o marketing territorial no município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. **Geografia, Rio Claro**, v. 33, n. 2, p. 351-364, mai./ago, 2008.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação.** Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, n.1, p. 37-68, 1998.

FREY, K. ; DUARTE, F. Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil: Santos, Porto Alegre et Curitiba. **Espaces et Sociétés**, Paris, França, v. 123, n. 4, p. 99-112, 2006.

GANANÇA, A. Ciconello. **Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucional idade democrática participativa.** 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GARCIA, A. S. Movimentos Sociais na Cidade d'Oxum. In: Ana Maria de Carvalho Luz; Paulo Costa Lima. (Org.). **Quem Faz Salvador?.** 1ed.Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA/EDUFBA/Prefeitura Municipal de Salvador, 2002, v. 1, p. 251-257.

GUERRA, I. CARVALHO. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 91 | 2010.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009. 458 p.

GOHN, M. G. M. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10, p. 233-244, 2011.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores e gestão Pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, p. 5-11, 2006.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana. In: Luiz Cesar Ribeiro; Sergio Azevedo; Orlando Alves Santos Júnior. (Org.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2004, v. 1, p. 57-93.

GOMES, P. C. C. A Dimensão Ontológica do Território no debate da cidadania: o exemplo canadense. In: **Revista Território**, nº2, vol.1 – Jan-Jun. 1997. Laget: UFRJ, 1997, p.43-62.

GUIMARÃES, Aline A. M. Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política. 2006. 120 f. Dissertação (Mestrado) - **Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, Natal, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1997. 495 p.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=2019&busca=1&t=indicadore sociais-municipais-2010-incidencia-pobreza-%E2%80%A61/4>. Acessado em: 19 de Outubro de 2014.

IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/centso2010/educacao\\_e\\_deslocamento/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/centso2010/educacao_e_deslocamento/default.shtm). Acessado em: 23 de outubro de 2014.

IVO, Anete B. L. Uma racionalidade constrangida: a experiência de governança urbana em Salvador. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997.

LABINUR – Laboratório de Investigações Urbanas. **Estatuto da Cidade – Par Compreender**. FEC – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, UNICAMP, São Paulo. Disponível em: [http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto\\_comp.html](http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html). Acessado em: 15 de Julho de 2014.

LAVALLE, Adrian G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7 (372 p.).

\_\_\_\_\_.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006a.

\_\_\_\_\_.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 115-168, 2006b.

LÉVY, J. Parle Politique. **Espaces Temps. net**. 2002. Disponível em: <http://www.espacestems.net/document350.html>. Acessado em: 22 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **L'espace légitime**. Paris: Pesses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

LIMA, Marcos R. O. de. A PROMESSA E A DÍVIDA: Lições do “planejamento participativo” em Angra dos Reis (RJ). 2008. 127 f. Dissertação (Mestrado) - **Curso de Pós-graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2008.

LIMA, Rosa M, C. de; BITOUN, J. . Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Sergio Alves de Azevedo. (Org.). **Governança Democrática e Poder Local**. 01ed.Rio de Janeiro: Editora Revam, 2004, v. , p. 95-130.

LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 159-178, 2014.

\_\_\_\_\_. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

\_\_\_\_\_. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 3, p. 44-51, 2011.

\_\_\_\_\_. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: RUBENS PINTO LYRA. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, v., p. -390.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 87-97, 2008.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, p. 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo/RS, v. 42, p. 19-26, 2006.

MACHADO, Eloise H. H. Conselhos gestores e disposições políticas: um estudo de caso da região metropolitana de Curitiba. 2009. 100 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MAGDALENO, F. S. Lei e território em democracias político-representativas. In: CASTRO, I.E. *et al.* **Espaços da Democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. 1ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 360 p. 2013.

\_\_\_\_\_. **A territorialidade da representação política no estado do Rio de Janeiro: uma análise dos vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses**. 250 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312 p.

MENDONÇA, M.P; M, FRANCESCHINELLI. Mas, o que é um conselho municipal?. Disponível em:<<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/02/mas-o-que-e-um-conselho-municipal.html>>. Acessado em 09 de Março de 2015.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 51, p. 123-140, 2003.

MILANI, CARLOS R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 42, p. 551-579, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 180-214.

MIZUBUTI, Satie. Uma releitura do movimento associativo de bairro. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha. (Org) **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 3ª Ed.

OFFE, Claus; FUCHS, Susanne. ¿Se halla em declive el capital social? El caso alemán. In: PUTNAM, Robert (Org). **El declive del capital social: um estúdio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Jorge Wilhelm; Lourdes Sola; (Org.). **Estado e Sociedade em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999, p. 119-145.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. Para compreender o leviatã urbano a cidadania como nexos político-territorial. In: Ana Fani Alessandri Carlos (Org.); Maria Encarnação Beltrão Spósito (Org.); Marcelo Lopes de Souza (Org.). **A produção do espaço urbano**. 1ed. São Paulo: Contexto, 2011, v. 1, p. 177-206.

OLIVEIRA, M. A. B. NETO, A. S. C. Participação política e gestão municipal: uma análise dos conselhos municipais de saúde e de educação do município de Serrinha - Ba. In: XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, 2010, Porto Alegre. **Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Porto Alegre: AGB/UFRGS, 2010. v. 1.

PLANALTO. [Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acessado em: 10 de Março de 2015.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

\_\_\_\_\_. O campo da Geografia Política contemporânea. Niteroi: UFF, 2013 (Indicação de Livros e Autores - **Revista Geographia**).

ROLNIK, R. Descentralización y federalismo en el Brasil. Quórum - **Revista Iberoamericana**, Alcalá, v. 06, p. 91-99, 2004.

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça social. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, **Pólis**, 2001. Xxp. (**Cadernos Pólis, 4**).

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. 10. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 2008. 100 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. Sao Paulo: 1965. Cultrix, 235 p.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Geousp, São Paulo**, v. 17, p. 79-94, 2005.

RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais no Governo Lula. In: Rubim, A. A. C. (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Coleção Cult, volume 6. Salvador: EDUFBA, 2010a. p. 9-24.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografía política**. Madrid: Síntesis, 1992, 224 p.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007. 169 p.

\_\_\_\_\_. O território e a Constituição. **Revista de Administração Pública**, v. 20, n.4, p. 65-69, 1986.

SANTOS, Regina B. dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

SANTOS, M. R. M. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrôpoles**, n. 7, pp. 97-112, 2002.

SERPA, A. S. P. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: o exemplo de Salvador. **GeoTextos**, vol.3, n.1 e 2, p. 31-46, 2007.

\_\_\_\_\_. Falta de transparência e judicialização. **Jornal A Tarde**, Salvador-Bahia, p. A3 - A3, 28 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, p. 37-47, 2011.

SILVA, J. C. O Poder Público, a Dinâmica da Produção Espacial e Segregação Racial na Cidade de Salvador Bahia / Brasil. In: **14º EGAL - Encuentro de Geógrafos de América Latina**, 2013, Lima - Perú. Anales del XIV EGAL 2013 Perú, 2013.

SILVA, E. Rocha A. A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e Desafios. In: ANFIP. (Org.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. 1ed. Brasília: ANFIP, 2008, v., p. 131-148.

SILVA, C. C. R. A; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 68-92, 2012.

SOTO, C.; CANEDO, D.; OLIVEIRA, G.; SALGADO, J. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: Rubim, A. A. C. (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Coleção Cult, volume 6. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 25-47.

SOUZA, Marcelo Lopes de, A cidade, o seu Estatuto e a sua gestão "democrática". Disponível em:

<<http://www.geografia.ufrj.br/nuped/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf>>.

Acesso em: 03 de Julho de 2014.

\_\_\_\_\_. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial. **Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 5-23, 1996.

TATAGIBA, L; BLIKSTAD, K. As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**, 2010.

TATAGIBA, L. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos Sociais Urbanos em Salvador: um mapeamento. In: Ana Maria de Carvalho Luz. (Org.). **Quem faz Salvador?**. 1ed. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002, v. 1, p. 13-348.

TONELLA, C. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 106, p. 137-156, 2004.



\_\_\_\_\_. Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores. **Cadernos Metrópole**, n. 10, pp. 103-139, 2<sup>o</sup> sem. 2003.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral, Repositório de dados eleitorais/Eleitorado da elei o de 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acessado em: 23 de outubro de 2014.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das institui es participativas?. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das institui es participativas no Brasil**: estratégias de avalia o. Brasília: IPEA, 2011, v. p. 43-51.

WANIEZ, Philippe *et al.* Du local au national, la consolidation d mocratique au Brésil. **Espace, populations, sociétés**, v.3, n.1, 2003. Disponível em: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos\\_0755-7809\\_2003\\_num\\_21\\_3\\_2102](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos_0755-7809_2003_num_21_3_2102). Acessado em: 15 de Julho de 2014.

WEBER, MAX. **Ciência e política**: duas voca es. 18.ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZILIO, R. Democratizando o espaço e o poder: participa o popular e espaço político nas cidades g meas de Santana do Livramento-Rivera. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 37, n. 1, p. 151-162, 2010.