



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**EDSON DE JESUS ABREU**

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR: UM ESTUDO DE  
CASO DO SISTEMA BRT**

**SALVADOR**  
**2023**

**EDSON DE JESUS ABREU**

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR: UM ESTUDO DE  
CASO DO SISTEMA BRT**

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia –  
Curso de Geografia, pela modalidade bacharelado, da  
Universidade Federal da Bahia, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de Geógrafo.  
Orientador: Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa

SALVADOR  
2023

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**EDSON DE JESUS ABREU**

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR: UM ESTUDO DE  
CASO DO SISTEMA BRT**

Monografia apresentada ao Colegiado do curso de graduação em Geografia como requisito à obtenção do título de Bacharel em Geografia, na Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa (Orientador)  
Instituto de Geociências – UFBA

Dr. Daniel Andrade Caribé  
Pró-Reitoria de Administração – UFBA

Prof. Dr. Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – UFBA

**Salvador  
2023**

**EDSON DE JESUS ABREU**

**Planejamento Participativo em Salvador: um estudo de caso do sistema BRT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Geografia pela seguinte banca examinadora:



---

Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa  
Orientador – Instituto de Geociências - UFBA



Documento assinado digitalmente  
DANIEL ANDRADE CARIBE  
Data: 12/07/2023 19:23:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Dr. Daniel Andrade Caribé  
Pró-Reitoria de Administração da UFBA



Documento assinado digitalmente  
ENZO LENINE NUNES BATISTA OLIVEIRA L  
Data: 12/07/2023 20:24:35-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas -FFCH - UFBA

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão, por todo apoio prestado a mim nessa jornada.

A meus amigos, que foram fundamentais em minha formação como pessoa.

À minha turma de 2016.1, por todo seu bom humor e auxílio.

À professora Júnia Kacenenbogen Guimarães, por ter me aberto as portas da pesquisa.

Ao meu orientador, Angelo Serpa, pela paciência, compreensão e liberdade criativa. Obrigado pela confiança.

À residência universitária e à assistência estudantil, sem as quais minha graduação, e de tantos outros, seria impossível.

À minha tia e madrinha, saudades.

## **RESUMO**

Os ideais de democracia participativa e deliberativa, atualmente já nem tão novos, ainda encontram dificuldade em se transformar em práticas efetivas de controle, pela população, da condução da vida pública. Esta monografia tem como objetivo identificar como se dão, em Salvador, as práticas cotidianas de participação e deliberação democráticas, através do estudo da concepção, da construção e do funcionamento do Sistema BRT do município. Como procedimentos metodológicos, realizou-se um levantamento bibliográfico sobre o tema, entrevistas com pessoas que participaram de eventos relacionados ao BRT – manifestações, audiências públicas, atividades de planejamento etc. – e enquetes, realizadas com usuários do BRT já em funcionamento. O capítulo 1 é composto pela introdução, referencial teórico e metodologia; o capítulo 2 trata da discussão dos principais resultados obtidos no processo de pesquisa; o capítulo 3 é uma tentativa de compreender, de forma mais aprofundada, os motivos por trás dos resultados observados no capítulo 2; a digressão é uma reunião e discussão de questões técnicas relacionados ao projeto; e a conclusão retoma as perguntas norteadoras, feitas no capítulo 1. Neste trabalho se pôde constatar a complexidade do fenômeno da democracia participativa, sua multiescalaridade e seletividade, bem como os possíveis fatores que dificultam – ou facilitam – sua propagação.

**Palavras-Chave:** Democracia; Participação; Deliberação; BRT; Salvador-Bahia.

## **ABSTRACT**

The democratic ideals of participation and deliberation, a little old by now, have yet to transform themselves in effective practices of control of the public affairs by the population. This work aims to identify how the day-to-day practices of participation and deliberation happen in Salvador, through the study of the conception, construction, and operation of the BRT System in the city. To do so, we did a literature review, interviews with individuals who took part in events related to the BRT – protests, public audiences, planning activities, etc. – and polls to the users of the parts of the system that are already begun its operations. Chapter 1 is composed by the introduction, theoretical references and methodology; chapter 2 is where the main results produced in the research are discussed; chapter 3 is an attempt at understanding more thoroughly the reasons behind the results observed in chapter 2; the digression is a reunion and discussion of the technical aspects of the project; and the conclusion aims to answer the questions made in chapter 1. In this work, we could testify to the complexity of the participative democracy phenomenon, its multiscale nature and its selectivity, we could also see the possible factors that make it harder – or easier – for this phenomenon to spread.

Key-words: Democracy; Participation; Deliberation; BRT; Salvador-Bahia.

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| FIGURA 1. TRAJETOS DO BRT E DO METRÔ DE SALVADOR.....               | 28 |
| FIGURA 2. TRAÇADO DO BRT EM DETALHE.....                            | 28 |
| FIGURA 3. AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS REFERENTES AO<br>BRT..... | 32 |
| FIGURA 4. ESTAÇÕES DO BRT EM FUNCIONAMENTO, 2023.....               | 38 |



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACM Neto - Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ALBA – Assembleia Legislativa da Bahia

APMS – Associação de Profissionais Mototaxistas de Salvador

BRT – Bus Rapid Transit

CAU-BA – Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia

CMS – Câmara Municipal de Salvador

COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente

DOM – Diário Oficial do Município

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IAB – BA – Instituto de Arquitetos da Bahia

INEMA - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

LIP – Lapa x Iguatemi-Paralela

LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo

MP-BA – Ministério Público da Bahia

MPF – Ministério Público Federal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGU – Orçamento Geral da União

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PlanMob – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador

SEMOB – Secretaria de Mobilidade

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNEB – Universidade Estadual da Bahia

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

MP-BA – Ministério Público da BA

## SUMÁRIO.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Capítulo I. Introdução.....</b>                | <b>11</b> |
| 1.1 REFERENCIAL TEÓRICO.....                      | 14        |
| 1.1.1 Democracia, participação e deliberação..... | 14        |
| 1.1.2 Sem, apesar e contra o estado.....          | 16        |
| 1.1.3 E a geografia? .....                        | 17        |
| 1.1.4 Diferentes ambições. ....                   | 19        |
| 1.1.5 Democracia e sistema de objetos. ....       | 20        |
| 1.2 METODOLOGIA.....                              | 23        |
| <b>Capítulo II. O BRT de Salvador.....</b>        | <b>27</b> |
| 2.1 O INICIO DO PROJETO.....                      | 27        |
| 2.2 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS DO BRT.....   | 32        |
| 2.3 ÀS RUAS E AOS TRIBUNAIS.....                  | 40        |
| 2.4 DIREITOS. DEVERES.....                        | 45        |
| <b>Intermissão.....</b>                           | <b>46</b> |
| <b>Capítulo III. Participação.....</b>            | <b>48</b> |
| 3.1 OS CRÍTICOS E O RESTO.....                    | 48        |
| 3.2 A POPULAÇÃO E A REFORMA URBANA.....           | 52        |
| 3.3 A IDEIA DE PARTICIPAÇÃO.....                  | 54        |
| 3.4 A CRÍTICA ENTRE 1984 E 1994.....              | 55        |
| 3.5 A POPULAÇÃO ENTRE 1984 E 1994.....            | 58        |
| a) <i>Direitos Sociais</i> .....                  | 58        |
| b) <i>Democracia</i> .....                        | 60        |
| c) <i>Economia</i> .....                          | 62        |
| 3.6 E AGORA?.....                                 | 63        |
| <b>Digressão: Por que o BRT – Não ao BRT.....</b> | <b>69</b> |
| <b>Conclusão.....</b>                             | <b>74</b> |
| <b>Referências.....</b>                           | <b>76</b> |
| BIBLIOGRAFIA.....                                 | 76        |
| NOTÍCIAS.....                                     | 80        |

## CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO

Já de algum tempo, para muitos autores, a velha democracia representativa não é mais suficiente. Escolher alguns e dar-lhes o poder decisório sobre todo um território é considerado por demais limitado e autoritário, fazendo-se necessário que os próprios processos decisórios sejam abertos à participação e à deliberação popular. A democracia, retornando às suas raízes, deixaria de ser o modelo onde o povo escolhe quem os governa para tentar ser, dessa vez verdadeiramente, o “governo do povo”.

Com base neste novo ideal, surge o princípio da gestão democrática das cidades, que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo. Este princípio foi endossado pela constituição de 1988 e, com o Estatuto da cidade de 2001, teve seus instrumentos jurídicos regulamentados. Entretanto, a utilização efetiva desses instrumentos democratizantes depende da formulação de um Plano Diretor, obrigatório a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que deve ser elaborado, ele também, de forma participativa. (FERNANDES, 2010)

É compreensível, assim, o foco que recebem os planos diretores por parte de estudiosos e interessados na gestão urbana democrática, porque a importância do Plano e, com ele, da participação que o legitima legalmente não podem ser ignoradas pelo poder público. Em Salvador, por exemplo, a ausência de participação na elaboração do PDDU de 2008 levou a contestações e judicializações ao plano e, com elas, pressões do mercado imobiliário buscando maior “segurança jurídica”, obrigaram a Prefeitura a se preocupar com a participação no PDDU de 2016, ao menos em seu aspecto formal. (CARVALHO; SANTOS, 2020) A obrigação e o escopo do processo democrático necessário à sua aprovação tornam a elaboração e implantação dos PDDUs excelentes objetos de estudos.

Os resultados desses estudos são, contudo, desanimadores, diversos autores ressaltam os problemas relativos à efetividade da participação na elaboração e implementação dos Planos, e autores como Villaça (2005), em uma postura mais crítica, colocam em questão a própria relevância dos Planos Diretores. Para ele, desde seu surgimento, não há notícias de qualquer administração municipal que se pautem pelos planos, e a maioria dos artigos desses documentos são constituídos por generalidades que não obrigam as ações da administração. (CARVALHO; SANTOS, 2020)

Mas, para além desses grandes eventos que são os planos diretores, há o cotidiano da gestão urbana, o dia-a-dia das administrações municipais que deveria, em

tese, também abarcar a gestão democrática. Tomando imensas liberdades criativas com as proposições de Berger e Luckmann (2014),<sup>1</sup> os grandes eventos são, sem dúvidas, parte do processo de democratização, mas não são a parte central. A vida cotidiana constitui nossa realidade dominante, é a ela que sempre retornamos após as excursões por “outras realidades”. A análise das atividades rotineiras da gestão e das posturas das pessoas para com elas, pode oferecer uma nova visão sobre como se dá a participação ou exclusão das populações na criação dos espaços urbanos. O cotidiano da vida urbana, não abarcado nos estudos desses Planos, tem muito a nos dizer.

Parte do cotidiano de toda administração e de grande interesse popular, as obras e intervenções urbanas são regidas pela Lei N<sup>o</sup> 8.666<sup>2</sup>, de 21 de junho de 1993 que:

“estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1993)

Esta lei fornece alguns mecanismos de participação popular, como o direito de acompanhar e até o de impugnar uma licitação, mas, para Figueiredo (2007): “é no art. 39, que se encontra o ápice da participação popular, quando determina a Lei a necessidade de audiência pública para licitações de grande vulto, ali definidas”<sup>3</sup>. Ainda assim, apesar de obrigatória não é vinculativa, a administração pode realizar a obra ou serviço da maneira pretendida antes da audiência, sob o risco de questionamentos à legitimidade do processo.

Legalmente, no cotidiano, o ápice da participação popular, é uma única audiência pública não vinculativa...

---

<sup>1</sup> Berger e Luckmann (2014) referem-se, em seu trabalho, à sociologia do conhecimento e do hábito dos especialistas dessa disciplina, em sua busca da compreensão do conhecimento produzido em sociedade, de focar apenas no conhecimento obtido através das formulações teóricas e das ideias dos sociólogos e demais pensadores, ignorando o conhecimento do senso comum e a vida cotidiana: “Exagerar a importância do pensamento teórico na sociedade e na história é um natural engano dos teorizadores” p. 29.

<sup>2</sup> Em 2021 a Lei 8.666/93 perde vigência, sendo substituída pela Lei 14.133/21. Nessa nova lei, de acordo com o artigo 21, as audiências tornaram-se facultativas e sua convocação uma prerrogativa da administração pública. Preferiu-se, contudo, utilizar neste trabalho referências à lei antiga, tratando as audiências como obrigatórias, pois todo o processo licitatório do BRT foi feito durante sua vigência.

<sup>3</sup> Posteriormente outras leis reforçaram a audiência pública um procedimento obrigatório, incluindo o Estatuto da Cidade: Art. 2, XIII – “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (FIGUEIREDO, 2007)

São esses processos realmente participativos? O que acontece quando populações julgam ilegítimo um empreendimento? Quais são as formas das práticas cotidianas da democracia?

Para responder essas questões, o presente estudo busca analisar o processo de implantação do BRT de Salvador (Corredores de transporte público integrado Lapa – LIP) sob a ótica da participação popular, seja ela através dos mecanismos legais destinados a essa função; assembleias, audiências e consultas públicas, ou não; manifestações, ocupações, etc. para compreender como se dá, em Salvador, o exercício cotidiano da democracia relacionado às questões urbanas.

O BRT não é, de modo algum, uma obra comum: tem o orçamento previsto em R\$ 487 milhões (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2023), seu tamanho e impacto fazem com que receba bastante atenção da mídia e notícias sobre ele são comuns nos jornais, o sistema foi alvo de protestos, atos, abaixo-assinados e fomentou um número incomum de audiências e consultas públicas para obras desse tipo. Gerou registros essenciais para uma pesquisa que nem toda obra ou intervenção é capaz de produzir. Mas continua, no fim das contas, sendo só mais uma obra no cotidiano deste enorme canteiro que é Salvador, e, por isso mesmo, é o objeto de estudo ideal.

## 1.1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1.1 Democracia, participação e deliberação

Se a democracia fosse a forma política onde a sociedade se autogoverna, afirma Durkheim (1983, p.75), não haveria necessidade de um Estado a nos governar. O Estado é algo distinto, que não se confunde com o resto da sociedade. Para Skocpol (2008), O Estado é um órgão – potencialmente – autônomo, com seus próprios interesses e modo de funcionamento<sup>4</sup>, funcionamento este que se dá, no cotidiano do moderno Estado democrático, na forma de uma administração burocrática. (WEBER, 2012, p.144)

Mas se, como afirma Habermas (1979), na “sociedade industrial a diferença entre governante e governado não pode ser simplesmente suprimida”, ou seja, se é necessário um grupo diferente do resto da sociedade que a governe, o que se pode entender por democracia: o “governo do povo”? Apesar da necessidade de um governo, a resposta de Habermas é categórica ao afirmar que a democracia “é a própria sociedade livre” e “trabalha a favor da autodeterminação da humanidade e que, nesse sentido, democracia e participação política e autodeterminação coincidem” (HABERMAS, 1979, p.376). Democracia e participação política são sinônimos e a democratização é a intensificação dessa participação popular que se dá pelo agir comunicativo em espaços públicos. Resta o questionamento sobre como, frente à autonomia e complexidade da administração burocrática rotineira, essa participação é possível.

A complexidade da administração burocrática e sua suposta impossibilidade de conciliação com a ideia de soberania enquanto participação, postulada por Weber, foi, no pós-guerra, uma das ideias centrais por trás de todo um ceticismo ao ideal de participação popular que levou à ascensão do chamado elitismo democrático: concepção hegemônica na teoria democrática da segunda metade do século XX, e bastante influente ainda hoje, onde a democracia se reduziria a um método de seleção de governantes – as elites – que disputariam entre si pelo poder. (AVRITZER, 1999; SANTOS e AVRITZER, 2002) Essa impossibilidade de conciliação viria, para Weber,

---

<sup>4</sup>Segundo Skocpol, duas das correntes mais influentes das ciências sociais, o liberalismo e o marxismo, veem, ambas, o Estado apenas como arena de disputa dos diferentes grupos sociais. De forma legítima, no caso dos liberais; e de disputa das frações de classe dominante, no caso dos marxistas. Ela propõe uma potencial autonomia do Estado, frente tanto às classes dominantes quanto às classes subordinadas. Isso não quer dizer que todo Estado seja descolado de qualquer interesse externo a si mesmo, ele o é apenas potencialmente, à medida em que esse potencial é realizado varia de caso a caso. Em Salvador, a autonomia parece ser baixa em relação à classe dominante e alta em relação à classe subordinada, mas a distinção é importante em termos teóricos, porque a autonomia do Estado frente à sociedade implicou historicamente em problemas para a concepção clássica de democracia como “governo do povo”. (SKOCPOL, 2008. pp. 24-32)

da racionalidade dessa administração; o conhecimento profissional, disciplinado e qualificado dos funcionários é absolutamente indispensável em nosso moderno mundo técnico e, dado que apenas os funcionários têm o conhecimento necessário para a manutenção da sociedade moderna, não há como escapar de sua dominação: “que ninguém se deixe enganar...” diz ele “Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro”. (WEBER, 2012, p.146)

É Habermas, com seu conceito de esfera pública – o uso público da razão, em um espaço de interação face-a-face diferenciado do Estado –, que abrirá espaço para uma alternativa ao elitismo democrático. Ao estabelecer uma relação entre participação política e argumentação pública, traz de volta a participação popular e a coloca no centro do processo democrático, provocando a renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX. Contudo, apesar de seminal, a concepção habermasiana de esfera pública não é suficiente. Para Habermas, apenas o sistema político pode agir, sua versão da esfera pública opera no espaço entre a administração autônoma e o processo de formação de opinião pública; o papel da participação não seria produzir deliberações, apenas influenciar simbolicamente a administração, operando ainda, portanto, nos limites à soberania enunciados por Weber. (AVRITZER, 1999)

Para Steven Klein, muitos críticos do ceticismo weberiano à democracia – Habermas incluso – não explicaram corretamente as raízes socio-teóricas da abordagem de Weber sobre a dominação e, assim, acabam por defender a democracia em termos já estruturados pela posição do próprio Weber, de que as instituições e a administração cotidiana são realmente estes bastiões de racionalidade técnica. Falhando em reconhecer os julgamentos não-técnicos de estruturas burocráticas públicas e privadas, que reproduzem, mesmo sem reconhecer explicitamente, julgamentos políticos individuais e coletivos, colocam a democracia como agência anti-institucional do povo. A democracia e as instituições – como na esfera pública habermasiana – não se misturariam. (KLEIN, 2016) Uma concepção de participação verdadeiramente efetiva exige, então, a desmistificação da racionalidade burocrática.

Sabel (1997), citado por Santos e Avritzer (2002), afirma que as burocracias não têm condição de, sozinhas, agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental e cultural. O conhecimento necessário viria dos atores sociais e não é apropriável pelas burocracias. As diferentes experiências dos atores sociais, apresentadas num espaço de

argumentação pública, trariam informações e visões imprescindíveis a uma boa administração. A participação, que para Weber era impossível devido à máxima racionalidade da burocracia é, na verdade, condição primeira de uma administração verdadeiramente racional e efetiva. Para Villasante (1999), por meio da participação, adequando-se a cada situação concreta local, os programas do serviço público ganhariam em eficiência. Obviamente, até se alcançar um estilo participativo, são previstos alguns problemas entre os funcionários e as redes populares, mas estes espaços são necessários quando se entende a democracia como construção popular.

Mas é necessário, nesse processo, que se tome a decisão política consciente por parte do governo de abrir mão de certas prerrogativas de decisão em favor da população (SANTOS e AVRITZER, 2002) estabelecendo não só uma esfera pública, mas um espaço de deliberação pública, onde se conectem de forma clara as deliberações populares com os resultados que delas derivem (COHEN, 1996 apud AVRITZER, 1999). Como mostra Villasante, não bastam sistemas formais de participação, se a participação não se mostra efetiva, eles logo perdem credibilidade e a população não aparece (VILLASANTE, 1999). A participação ou seu sinônimo, a democratização dos espaços políticos, é um esforço em retomar o poder de deliberar sobre determinados assuntos que sempre deveria ter estado na mão da sociedade, e não da administração, é devolver parte da autonomia da população, solapada por uma crença desmesurada nos conhecimentos técnicos.

Se não se pode suprimir a diferença entre governante e governado, a democracia não pode ser o afastamento do Estado ou a criação de um espaço paralelo a ele, ela deve ser a deliberação racional com ele, dono do conhecimento técnico e aparato executor. Significa falar com o Estado e, principalmente, ser ouvido por ele. Essa é, afinal, a definição de Durkheim de democracia, uma comunicação próxima e bilateral entre governantes e governados e o crescimento dos laços entre eles. (GIDDENS, 1998) Um povo seria “tanto mais democrático quanto mais considerável é o papel desempenhado, na marcha dos negócios públicos, pela deliberação, pela reflexão, pelo espírito crítico.” (DURKHEIM, 1983. p.81)

### **1.1.2 Sem, apesar e contra o estado**

No entanto, nem sempre o diálogo com o Estado é possível. Se devido à importância que tem a relação entre Administração e sociedade, ela guiou a discussão sobre democracia até aqui, ela não é a única forma de seu exercício.



Como se pode perceber no tópico anterior, o que define a democracia neste trabalho é a comunicação: comunicação racional<sup>5</sup> entre si, em formas não institucionalizadas na esfera pública, como em Habermas, e comunicação racional com o Estado, em formas institucionalizadas como em Durkheim e nos modernos deliberacionistas. Em relação ao Estado, a sociedade civil pode e deve agir: sem ele, apesar dele e, às vezes, contra ele (SOUZA, 2011. p, 86.). Na ausência de diálogo, de abertura para a deliberação pública, a esfera pública assume seu lugar e contestar as ações do Estado torna-se fundamental. Se pode-se chamar de democrático a abertura para a participação e deliberação popular no âmbito institucional, é igualmente democrática a participação e deliberação fora dele e em contestação a ele, quando este se fecha à população.

O institucional e o não-institucional, a deliberação e a contestação são, ambas, formas de exercício da cidadania, práticas democráticas cotidianas que devem ser analisadas.

### **1.1.3 E a geografia?**

Onde entra a geografia nesse debate? Quais contribuições pode o geógrafo, com seu enfoque espacial, dar sobre o tema da democracia?

Diversos geógrafos deram, cada um a seu modo, suas respostas a essas questões. Contudo se utilizará aqui, apenas e como ponto de partida, ‘A condição urbana’ de Paulo Cesar da Costa Gomes.

Antes, um pequeno esclarecimento.

O foco de *A condição urbana* é a cidadania e não a democracia ou democratização propriamente ditas. Entretanto, há elementos que possibilitam adequar as reflexões feitas por este autor sobre o tema da cidadania ao tema da democracia, sem um grande desvio do sentido original pretendido pelo autor. Baseando-se em Thomas H. Marshall, Gomes, define três campos de exercício de cidadania:

O primeiro é o dos direitos civis, garantia de liberdade, propriedade e justiça conquistado no século XVIII. O segundo campo se desenvolveu, em grande parte, no século XIX, diz respeito aos direitos políticos: o sufrágio universal, a irrestrita elegibilidade e a garantia de informação. Finalmente o terceiro se

---

<sup>5</sup> O uso de racional, por Habermas e autores participacionistas ou por autores deliberacionistas é, comumente, o sentido weberiano de ação racional referente aos fins e ação racional referente aos valores. (WEBER, 2012, p.15) O uso do termo no sentido de racionalidade e contra-racionalidade de grupos específicos, embora relevante a discussões sobre democracia, não é o pretendido por esses autores.

caracteriza pela afirmação não só dos direitos sociais, mas também da proteção social: saúde trabalho e educação... ele se afirmou ... da primeira metade do século XX (GOMES, 2012, p. 156.)

Embora, comumente, apenas o campo dos direitos políticos seja associado imediatamente à democracia, para os defensores da justiça social, no qual se enquadra Gomes,<sup>6</sup> os direitos sociais têm associação direta com a efetividade e possibilidade de uma ordem democrática. (CUNNINGHAM, 2009. p. 188-190) O conceito de cidadania, em sua obra, é ora tratado como a democracia propriamente dita ora como as condições necessárias a ela, não impedindo assim uma adequação às reflexões feitas neste trabalho.

Esclarecida a questão, continuemos.

Gomes utiliza como base de suas reflexões sobre a cidadania o conceito de território. A democracia, diretamente relacionada ao exercício de poder, encontra no território sua porta de entrada para a geografia. Em suas palavras:

o poder referenciado ao controle e à gestão do espaço... o poder, sua conquista, seu exercício e sua configuração estão sempre associados ou rebatidos sobre um plano espacial... e o conceito geográfico que incorpora essa reflexão é o conceito de território. (GOMES, 2012, p. 139.)

A relação entre poder e espaço se desenvolve na noção de território. Mas, se a noção de espaço de Gomes (2012, p.171) vem de Milton Santos, seu foco ao abordar a cidadania vai diferir da abordagem deste último em seu *O Espaço do cidadão*. Gomes focará na materialidade, na dimensão física do espaço, como aspecto fundamental na emergência da cidadania. Busca mostrar como está equivocada a ideia de que, uma vez estabelecida a “cidade”, o essencial seria agora apenas os “cidadãos”, o povo, sendo insignificante o papel do território daí em diante. (GOMES, 2012, p. 135.) O Espaço público (considerando também em sua dimensão física) é onde se desenvolve a cidadania e a participação política, e o recuo dos espaços públicos na sociedade moderna contribui ativamente para um recuo da cidadania. (GOMES, 2012, p. 170.)

Um dos exemplos que dá para ilustrar seu raciocínio é o que chama de “crescimento das ilhas utópicas”: o fenômeno crescente das classes médias metropolitanas de se isolar em condomínios fechados, que reproduzem o espaço público em esferas menores ou privadas, mas que, homogêneos pelo nível de renda, não

---

<sup>6</sup> “Entre a democracia de direito burguesa, e a democracia real existe portanto uma diferença fundamental, que é a necessária condição de igualdade social.” (GOMES, 2012, p. 152)

reproduz a sociedade variada e multifacetada presente nos verdadeiros espaços públicos. Se confundem aí a ideia de ter direitos com a de poder apresentar determinados padrões de consumo. Cidadão e consumidor se misturam. Condenados ao eterno encontro com o igual, os moradores desses condomínios desenvolvem uma noção distorcida do que é ser cidadão (GOMES, 2012, p. 186-188.), onde cidadãos não são todos, mas apenas seus os que podem partilhar de sua condição. Sendo a cidadania um pacto para assegurar os direitos e deveres do indivíduo de uma coletividade (GOMES, 2012, p. 173.), segue-se que eles – e somente eles – têm direitos. A importância dessa relação entre materialidade e cidadania desenvolvida por Gomes, serve como importante fonte das reflexões que se seguirão.

Não é, contudo, uma relação determinista do físico com o humano. A materialidade, o arranjo físico, condiciona e é condicionada pelas ações e práticas sociais em uma relação dialética que forma o espaço. Visto no senso comum apenas como a materialidade – como espaço físico – ou como suporte e “palco”, o espaço da geografia é o conjunto indissociável desta materialidade – o sistema de objetos – com o sistema de ações sociais, considerados não isoladamente, mas em sua interação. (SANTOS, 2020. p.63.)

#### **1.1.4 Diferentes ambições**

Outras abordagens existem que relacionam a democracia e o espaço merecem atenção por sua influência e uma justificativa para não serem utilizadas. Henri Lefebvre, David Harvey e Milton Santos, três dos mais famosos geógrafos pós renovação da Geografia, são autores de obras sobre esse tema. Contudo, o que se pretende neste trabalho, devido ao objeto de estudo, é focar no sistema de objetos, porque, como mostra Gomes, ele também importa.

Embora essas obras ofereçam aberturas para esta abordagem: Com Harvey (2014) “o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade...” elas são demasiado ambiciosas para os propósitos deste trabalho, como se pode ver ao continuar o pensamento do autor “...como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental” (HARVEY, 2014. p. 247). Igualmente em Lefebvre (2011, p.134), que inclui o direito à obra (à atividade participante) em seu “direito à cidade”, mas cuja definição como “forma superior dos direitos” excede as ambições aqui postas.

Milton Santos (1999, p. 116-122.), tem uma abordagem mais direta, do uso do território para a distribuição igualitária dos direitos sociais. Mas, como nos dois anteriores, o foco está em direitos sociais mais amplos para a solução dos grandes problemas de nossa sociedade: pobreza, acesso à saúde e educação, fome, degradação ambiental, etc. dirigindo a maior parte de seus esforços intelectuais à essas questões que fogem do escopo deste trabalho.

### **1.1.5 Democracia e sistema de objetos**

Diversos são os instrumentos e institucionalidades que regulam a “dimensão física” do planejamento e gestão urbanos. (SOUZA, 2011, p. 215-431.) E a existência de tantas formas de regular a forma e a função dos objetos urbanos mostra que eles têm importância, contudo, a explicação por trás de cada um destes instrumentos oferece apenas um olhar parcial e não explicita o porquê da necessidade deles serem democratizados.

Tomando como exemplo o gabarito – a definição da altura máxima de uma edificação em uma dada zona – tem-se o seguinte trecho como explicação do porquê sua regulação ser necessária: “Vários são os fatores que podem interferir na determinação do gabarito, da necessidade de preservação da harmonia da paisagem até a proximidade de aeroportos, passando pela largura da rua.” (SOUZA, 2011, p. 221): por que este parâmetro urbanístico que trata, dentre outras coisas, da correta definição de altura máxima dos prédios em relação aos voos comerciais feitos em um aeroporto próximo, deveria ser alvo de deliberação popular? Não seria melhor deixá-lo nas mãos dos técnicos? À primeira vista sim. Os motivos de se democratizar o controle dos objetos urbanos só surgem ao examiná-los de forma mais cuidadosa, como um sistema.

Os objetos, excetuando-se os naturais, são feitos com uma intencionalidade que limitam e orientam seu uso, eles “proclamam” intenções humanas, são objetivações de uma subjetividade criadora que, pode não ser clara se não se conhecer quem os criou – indivíduo ou sociedade –, mas o fato de que arqueólogos e etnólogos ainda assim conseguem restituir as intenções daqueles que morreram há milênios é prova de seu poder de objetivação. E de como ele pode ser duradouro. (BERGER; LUCKMANN, 2014. p. 53)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para Milton Santos (2020, p.73), a noção de objeto que melhor se aproxima da geografia é a da arqueologia.

O que não significa que os objetos tenham autonomia de significação, nem valor em si, dependem de sua existência relacional na sociedade (é isso, aliás, que buscam os arqueólogos), mas eles têm uma realidade em si que vem de sua constituição material, tem autonomia de existência, um valor absoluto, que envolve os seus atributos, suas características intrínsecas. (SANTOS, 2020, p.156) Não podemos compreender totalmente os objetos sem considerarmos os sistemas sociais que condicionaram sua criação, mas a constituição do objeto é, ela também, condicionante.

O que diferencia os objetos de outras formas de objetivação social como a linguagem, é justamente o fato de que eles têm uma materialidade. Sua rigidez pode intervir dos grandes processos às ações individuais. A materialidade tem um poder sobre a sociedade que nela habita.

À sociedade, em contrapartida, deve ser oferecido o mesmo.

Em *A construção social da realidade*, Berger e Luckmann (2014) vão tentar responder à pergunta sobre como é possível que os significados subjetivos das ações individuais, no sentido de Weber, se tornem facticidades objetivas, no sentido de Durkheim, de fatos sociais como coisas, uma realidade que existe independente de nossa vontade e que nos condiciona. Descrevem todo um processo dialético no qual emerge, de ações individuais exteriorizadas, é mantida e transmitida uma ordem social. Do individual ao institucionalizado socialmente.

O processo de criação de objetos se dá de maneira diferente, não é o processo gradual – não necessariamente lento, mas em graus – de exteriorização, objetivação e interiorização da produção de uma instituição, onde hábitos transformam-se em obrigações e tornam-se uma realidade com a qual indivíduo se defronta. (BERGER e LUCKMANN p. 82) Finalizado o objeto, seja um pequeno hidrante ou uma maciça ponte, o objeto já se impõe como realidade, modificando as ações que ocorriam ao seu redor e criando novas, pela simples virtude de seus atributos, de sua materialidade. Objetos, principalmente os fixos e os móveis de rigidez considerável, demandam uma reação nas pessoas de seu entorno – de modo tanto individual como sistemático – de uma forma que ações atomizadas não fazem, um novo objeto estranho em algum lugar faz com que todos desviem dele, um comportamento estranho de alguém fica, no máximo, na lembrança dos que viram. Os objetos são criações que nascem se impondo ao corpo social, enquanto as outras formas de ação só o fazem quando deixam de ser meramente individuais e tornam-se sociais.

Dá o porquê de as populações deverem ter direito de deliberar sobre o sistema de objetos. Como as outras objetivações sociais eles têm poder, exercem controle sobre os indivíduos e grupos sociais: poder como intencionalidade de outro, afinal são criados por alguém, mas também como materialidade, materialidade esta que os torna mais rígidos e potencialmente mais duráveis que todas as outras criações da sociedade, como visto no exemplo do arqueólogo. Milton Santos, se utilizando da ideia de “meios de ação cristalizados” de Durkheim – criações sociais que vêm do passado e se impõem no presente – compara a configuração geográfica à lei, como duas formas de cristalização social. De uma lei até se escapa, desvia-se e se transgride, mas e de uma muralha de pedra ou de uma ponte sobre um abismo? Dá para atravessar a primeira? Dá para cruzar para o outro lado sem utilizar a segunda? Quanto mais rígida uma materialidade mais ela governa as ações das pessoas e, por isso, mais a democratização lhe é necessária.

Diversos são os motivos que alguém pode ser contra a implantação de um sistema de objetos como o BRT. Alguns mais ligados à própria materialidade, à forma: sua presença ali necessita da retirada de outros objetos, sejam naturais ou manufaturados, que se prefere que permaneçam; a presença do sistema por si só prejudica a paisagem, etc. Outros mais ligados à intencionalidade, sua função: essa forma não resolveria as questões de mobilidade às quais se destinaria; outras formas poderiam ser utilizadas para essa mesma função de forma mais eficiente, etc. Nenhum desses é mais ou menos válido que outro e o mesmo pode ser dito para os que são a favor à implantação.

Uma abordagem que trata o BRT como um sistema de objetos permite uma análise que contemple todas essas óticas particulares: transportes, ambiental, etc. mas sem perder de vista o objetivo da pesquisa: a participação popular no BRT. Os motivos para participar são diferentes para cada um e, contanto que sejam racionais, eles devem ser igualmente contemplados.

## **1.2 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada neste estudo se deu em diferentes etapas. Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico com o objetivo de documentar e analisar o modo como o BRT de Salvador foi abordado nos diferentes espaços, através de notícias, documentos, intervenções legais, atas, licenças, artigos científicos, panfletos, propagandas e notas técnicas. O material foi coletado em diferentes sites e acervos digitais disponíveis na internet e acervos pessoais com os quais se manteve contato.

De posse desse material pôde-se ter uma ideia preliminar de como se deram as dinâmicas institucionais e não institucionais relativas à proposição, divulgação e construção do BRT. Essas impressões preliminares, aliadas às primeiras entrevistas, influenciaram na escolha do suporte teórico, escolhido de modo a melhor se adequar à natureza do objeto de pesquisa.

Em paralelo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pessoas que foram selecionadas por sua participação em eventos relacionados ao BRT – audiências públicas, atos, protestos, manifestações etc. – incluindo membros do poder público que participaram da concepção/implantação do projeto. Essas entrevistas tinham o objetivo de determinar os motivos que levaram o/a entrevistado/a a participar desses eventos e verificar como se deu essa participação. As primeiras entrevistas foram feitas com base no seguinte roteiro:

### **ENTREVISTA**

- 1 – Você participou de algum evento relacionado ao BRT de Salvador (audiências públicas, atos, protestos, manifestações etc.)?
- 2 – O que o(a) levou a participar desse evento?
- 3 – Fale sobre como se deu esse evento.
- 4 – Como você acha que o BRT de Salvador vai afetar sua vida? Você se vê como um possível usuário?
- 5 – Quais soluções de mobilidade urbana poderiam ter sido adotadas no lugar do BRT de Salvador?
- 6 – Os possíveis ganhos na mobilidade de Salvador superam os impactos causados na implantação do BRT?

O foco dado à mobilidade no roteiro, especialmente na questão 5, se mostrou inadequado a alguns entrevistados, dado que eles, de diferentes grupos sociais, não necessariamente tinham a mobilidade como seu ponto de referência do porquê participar. Daí a escolha de tratar o BRT através da ótica dos sistemas de objetos e não

somente como um sistema de transportes, porque esta permite que as diferentes motivações para a participação sejam tratadas de modo igual, evitando desviar o/a entrevistado/a para algum enfoque que não necessariamente o seu próprio. Com vistas a corrigir estes possíveis desvios no questionário, a questão 5, quando não reformulada na hora da entrevista, não era perguntada aos entrevistados. A pergunta 6 também era alterada, ao invés de questionar acerca dos possíveis ganhos de mobilidade, as pessoas eram questionadas sobre os ‘ganhos’ somente ou ‘pontos positivos’. Estas entrevistas foram transcritas e utilizadas como subsídio às análises feitas ao longo do estudo.

Em uma segunda etapa da pesquisa, foram também realizadas enquetes com os usuários do sistema BRT, agora que este já está funcionando parcialmente (Trechos 1 e 3, Figura 1).

As enquetes tinham por objetivo determinar, uma vez pronto o BRT, qual é o perfil dos seus usuários, seus motivos para utilizar o sistema e se eles, o “público alvo” dessa intervenção urbana, se envolveram em algum dos processos participativos já citados. Elas seguiram o seguinte roteiro:

### **ENQUETE**

Nome: \_\_\_\_\_

Gênero: M ( ) F ( ) Outro ( )

Onde mora (Bairro): \_\_\_\_\_

Renda: Sem Renda ( ); Até 1 SM ( ); 1-2 SM ( ); 2-3 SM ( ); 3-5 SM ( ) 5-10 SM ( ); Mais de 10 SM ( )

Escolaridade:

Fundamental: Completo ( ) Incompleto ( )

Médio: Completo ( ) Incompleto ( )

Superior: Completo ( ) Incompleto ( )

Pós Graduação: Completo ( ) Incompleto ( )

Local de saída: \_\_\_\_\_

Destino: \_\_\_\_\_

Motivo do deslocamento:

\_\_\_\_\_

Avaliação do BRT: ( ) Péssimo; ( ) Ruim; ( ) Regular; ( ) Bom; ( ) Ótimo

Participou de algum evento relacionado ao BRT: ( ) Não; ( ) Audiência ou Consulta Pública; ( ) Manifestação; ( ) Assembleia; ( ) Abaixo-Assinado; ( ) Outro: \_\_\_\_\_

Motivo da Participação: \_\_\_\_\_



Motivo da não participação: ( ) Não ouviu falar sobre nenhum desses; ( ) Ouviu falar, mas não tinha interesse; ( ) Ouviu falar, mas não achou que sua participação teriam algum impacto; ( ) Não acha que lhe compete;

Outro: \_\_\_\_\_

Inicialmente, planejou-se aplicar as enquetes em todos as 6 estações funcionando atualmente (Rodoviária, Hiper, Cidadela, Parque da Cidade, Itagira, Pituba), mas, devido à concentração de pessoas nos pontos iniciais/finais do percurso – Estação Rodoviária e Estação Pituba – e à rapidez na saída dos ônibus<sup>8</sup>, esses planos foram abandonados.

As enquetes foram aplicadas, em sua maior parte, na estação rodoviária, por meio de amostragem não probabilística, aplicadas nos horários de pico da manhã – às 8:00, como definido no estudo de mobilidade realizado para o empreendimento. (PRADO VALLADARES ARQUITETOS e ENGIMIND BRASIL, 2019.) Foram aplicadas cinquenta e uma no total, em três dias diferentes, durante o período de duas semanas.

Com esses dados pode-se analisar a relação entre representação e participação em Salvador. Como argumenta Villasante (1999), com a representação o cidadão acaba por se sentir distante dos funcionários, e eles, que deveriam cumprir as ordens e as decisões do povo, acabam por dar-lhe ordens e serem quem concretamente decide sobre os problemas que surgem na vida pública cotidiana. A participação seria um meio de encurtar essa distância e reverter a democracia ao seu propósito original, mas ela deve ser instigada e não é óbvia como pode parecer. Hábitos sedimentados na sociedade dificilmente se tornam dignos de problematização por si só, eles têm de ser questionados e problematizados, tornados relevantes para a discussão (SCHUTZ, 1980). Uma sociedade acostumada à representação não demandará participação em um passe de mágica. A vontade e a necessidade de participação devem ser construídas socialmente.

Contudo, como já discutido, a falta de respostas concretas a uma demanda pode resultar em apatia, que pode acabar sendo confundida com a inexistência de tal demanda. Em uma cidade desigual como Salvador é inteiramente possível que o que

---

<sup>8</sup> Segundo um funcionário, questionado em uma das visitas, o tempo entre ônibus é de três minutos, mas como visto *in loco*, pode ser de dois minutos e às vezes até menos. Isso dificultou a realização das enquetes, que duravam cerca de dois minutos e meio. Muitos dos que responderam foram pessoas que aceitaram perder o ônibus seguinte ou que estavam paradas dentro da estação, esperando algo antes de poder embarcar.

Cornely (s/d) vai chamar de “sacralização da racionalidade” dos “bacharéis, licenciados, especialistas e doutores” faça com que as populações, que quase não tiveram oportunidades de entrar numa universidade, sequer achem que devam opinar em assuntos como estes que seriam de “ordem técnica”. É também inteiramente possível que de tanto terem suas demandas ignoradas ou de ver seus esforços em instâncias formais de participação não darem resultados, estes que um dia eram ávidos de participação tornaram-se apáticos. Pode ser também que queiram participar e tenham participado dos processos relativos ao BRT, alguma combinação desses três fatores, ou por fim, que simplesmente não queiram participar

Como o usuário do sistema BRT enxerga seu papel na criação do espaço onde vive, dos objetos que utilizará diariamente? Acha que deve ou não deve participar, ou mesmo já desistiu disso tudo? As enquetes tentaram responder a essas questões e, aliadas às entrevistas, puderam ajudar a traçar um panorama sobre a participação democrática cotidiana relativa ao espaço urbano em Salvador.

## CAPÍTULO II. O BRT DE SALVADOR

### 2.1 O INÍCIO DO PROJETO

O início do Sistema BRT é cercado de mistérios aos que tentam compreender, hoje em dia, como surgiu a ideia deste modal em Salvador. Restam deste período apenas esparsas notícias e falas dos que lá estavam – ocorridas anos depois e encontradas aqui e ali – que permitem a criação de um quadro geral desanimador, se se busca a participação popular. Segundo a própria prefeitura de Salvador, o Sistema BRT é um projeto que desde 2008 integra os planos e projetos de mobilidade elaborados pelos governos estadual e municipal, escolhido com base em análises de vantagens comparativas entre modais feitas pela prefeitura. (SALVADOR, s/d) Estes estudos de 2008, publicados em 2009 sob o nome de RIT – Rede Integrada de Transportes (MEU TRANSPORTE, 2009), contudo, não foram tornados públicos, impossibilitando, assim, precisar qual era esse plano inicial para a cidade.

Sabe-se, por uma fala do arquiteto Carl von Hauenschild em uma audiência pública ocorrida em 11 de maio de 2018, que inicialmente foram sugeridos cinco traçados de BRT no município, restando destes apenas dois, o trajeto Lapa x Iguatemi-Paralela (LIP) e o trajeto Pituba x Aeroporto. (MPF, 2018, p.27) Em 13 de janeiro de 2010 o Governo Federal irá aprovar a construção deste segundo trajeto de BRT, contudo, em 21 de junho de 2011, o secretário estadual do Planejamento, Zézeu Ribeiro, anuncia uma mudança de modal para o trajeto, transformando-o no atual trecho de metrô Acesso Norte x Aeroporto. O modal BRT passaria a ser utilizado apenas nas ruas que desembocam na Avenida Paralela. (ASTRAM, 2011)

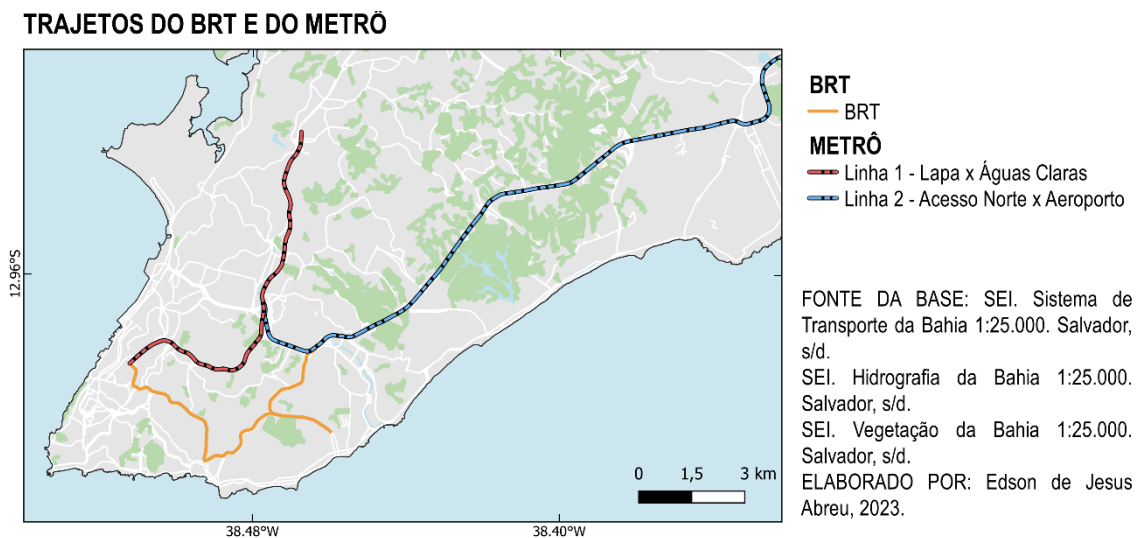
Essas mudanças no âmbito municipal e estadual geraram respostas da União. Em julho, o Ministro das Cidades se manifesta a favor do projeto aprovado de 2010: “A orientação da presidente (Dilma Rousseff) é de que a Matriz de Responsabilidade não seja alterada. Já existe a proposta aprovada para Salvador que é o BRT”. (ASTRAM, 2011) Apesar da preferência da presidente, vence o metrô. A insistência no BRT, contudo, permanece. O projeto já estava aprovado e com recursos suficientes para sua implementação, diziam.<sup>9</sup> Aprovação questionável – o que estava aprovado era o trajeto

---

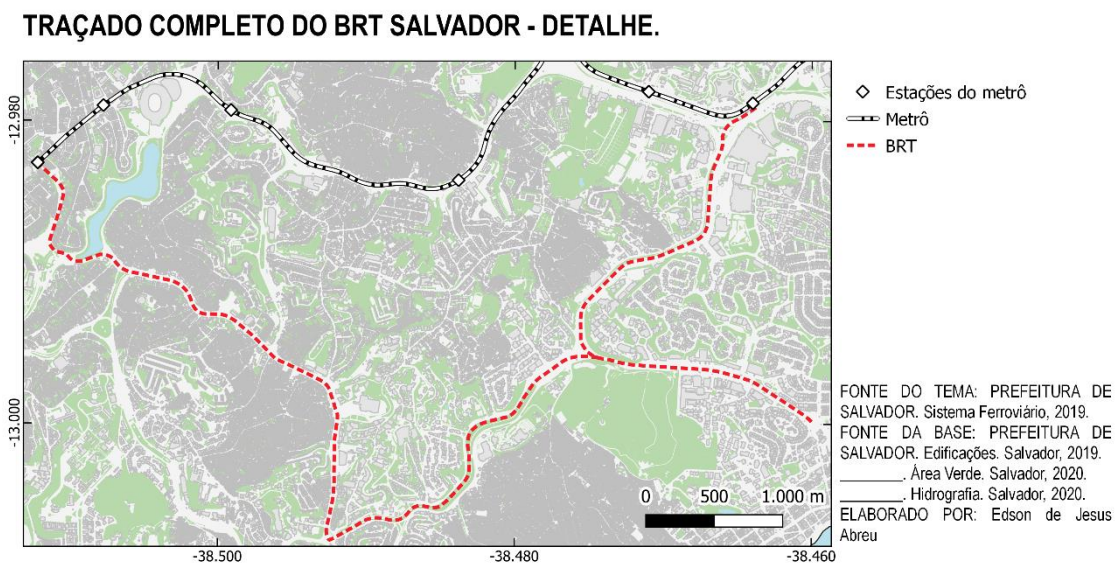
<sup>9</sup>“O BRT neste momento é o mais viável, pois, além de ter projeto aprovado pela Caixa Econômica Federal, possui um montante de R\$ 570 milhões liberados, valor necessário para sua implementação, enquanto o VLT custaria R\$ 2,7 bilhões” (Miriam Belchior, ministra do planejamento, MOBILIZE BRASIL, 2011).

Acesso Norte x Aeroporto, não o corredor LIP –, mas que continuou a valer, e ser cobrada, nos anos seguintes.

## FIGURA 1. TRAJETOS DO BRT E DO METRÔ DE SALVADOR



## FIGURA 2. TRAÇADO DO BRT EM DETALHE.



Em 22 de julho de 2015, Rui Costa, então governador do estado, se reúne com a então presidente Dilma Roussef, para “arrematar” obras de contenção de encostas e de mobilidade e, para Salvador, entre elas o VLT e o BRT (ANP TRILHOS, 2015). No mês seguinte, no dia 14, ACM Neto, então prefeito de Salvador, iria lamentar a vinda de Dilma à cidade, que não trouxe os esperados anúncios de verba:

Lamento que a presidente Dilma Roussef venha a Salvador e não traga nenhuma novidade sobre a contratação da obra do BRT e a liberação de recursos dos ministérios das Cidades ... A Prefeitura fez a sua parte, mas, até

agora, o prometido apoio do governo federal não chegou a nossa capital.  
(BAHIA JÁ, 2015)

A presidente responde em 7 de agosto, afirmando que não tinha abandonado o BRT, mas que, naquele momento, não haviam recursos suficientes. (G1, 2015)

Em algum momento, entre 2015 e 2017, a prefeitura cansou de esperar. A obra, que tinha de ocorrer porque o orçamento vindo do Ministério das Cidades já estava aprovado, torna-se uma necessidade interna da administração. Dividido em 3 trechos, os trechos 1 e 3 do BRT, os primeiros a serem construídos, foram feitos com recursos retirados de empréstimos feitos pela prefeitura à Caixa Econômica. O segundo trecho aguardaria a aprovação do OGU – Orçamento Geral da União – que ocorreu em 2 de junho de 2021. (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2021) Entretanto, em uma entrevista feita com técnicos da SEMOB – Secretária Municipal de Mobilidade – em 2 de março de 2023, o economista da equipe, Heleno Mendonça, afirmou que, até então, nenhum recurso do OGU havia sido liberado.

Nesse trajeto, o BRT de Salvador, que sustentava o título de “o BRT mais caro do país” (PORTAL A TARDE, 2018a) – devido à contabilização das fontes de financiamento pré-aprovadas –, tornou-se mais um BRT comum, executado com R\$ 487 milhões (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2023), pouco mais de metade do orçamento de R\$ 820 milhões inicialmente previsto.

O impulso inicial à construção do BRT foi, portanto, financeiro, resultado da aprovação de 300 milhões de reais que seriam cedidos ao município para a construção do projeto; técnico, resultado destes estudos aos quais não se tem acesso; além de, logicamente, político, pela popularidade que obras desta monta costumam gerar. A população, nesse processo, foi um alvo, não um elemento participante.

A participação da população na fase inicial, de escolha do modal e elaboração do traçado, é nula, e os anos de 2008 a 2012, sob a administração de João Henrique Carneiro, testemunham ataques bastante agressivos à participação popular.

A escolha do modal, por exemplo, segundo o site do BRT, ocorreu no PDDU de 2008 (SALVADOR, s/d), PDDU este, vale lembrar, que foi judicializado por, dentre outras coisas, falta de participação. Mas o período inteiro foi marcado por tentativas de aprovar medidas autocráticas, baseadas em interesses pessoais e clientelismo. Como mostra Pinho:

O Município de Salvador tem resistido a incorporar as profundas alterações trazidas pelo Estatuto da Cidade, com vistas à gestão democrática

da Cidade. Tal oposição ilegal tem se revelado nos Planos Diretores Municipais desde 2004, 2008 e 2012, todos judicializados. O PDDU de 2008 é emblemático, foi atropelado por 173 emendas “noturnas” que premiavam o clientelismo e os interesses pessoais. A judicialização foi promovida por sete associações e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA-BA).

Nova investida contra a gestão democrática da capital soteropolitana ocorreu no final de 2011, quando o executivo encaminhou à Câmara um Projeto de Lei propondo alterações no PDDU...

Tal projeto teve sua tramitação legislativa suspensa por ordem do poder judiciário, e oito dias após a liminar judicial, a Câmara de Vereadores aprovou uma nova LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 8.167/2012), contendo os mesmos artigos suspensos da decisão liminar supra referida. Ato contínuo, após ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça da Bahia suspendeu liminarmente os efeitos desta Lei em caráter retroativo.

Surpreendentemente, antes do julgamento do mérito desta ADIN, foi aprovada, pela Câmara de Vereadores, nova alteração no PDDU (Lei nº 8.378/2012) e uma nova LOUOS (Lei 8.379/2012), no mesmo dia, na mesma sessão e com conteúdo idêntico aos suspensos judicialmente. O Tribunal de Justiça do Estado deliberou então por estender os efeitos da liminar anteriormente concedida e suspender, retroativamente, também, esses dois novos diplomas legais. (PINHO, 2017)

ACM Neto assume em 2013 e dá continuidade a este projeto elaborado sem nenhuma participação. A escolha do modal é agravante, com a não publicação da RIT, mesmo os membros especializados da população se viram incapacitados de avaliar o projeto, impedindo, como levantado em uma das audiências públicas, “o controle social e a transparência do processo de licitação”. (ALBA, 2017)

A primeira audiência pública, de divulgação – e não discussão – do projeto, ocorreu em 30 de maio de 2014 e contou com 63 pessoas. Uma análise da lista de presença releva que, destas, apenas doze podem ser consideradas como sociedade civil, outras duas não se identificaram e sete foram como imprensa. 44 pessoas, 66,6% dos presentes, eram relacionadas de alguma forma ao poder público<sup>10</sup> ou a empresas como a

---

<sup>10</sup> Pessoas que, no campo “entidade” das listas de presença, se identificaram como sendo da PMS (Prefeitura Municipal de Salvador) ou de alguma de suas secretarias e assessorias, representantes do sistema S, do Ministério Público, vereadores ou CMS (Câmara Municipal de Salvador), dentre outros, são classificados nessa e em outras audiências como “poder público”.

CCR metrô Bahia, a Prado Valladares, que fez os estudos de mobilidade, e a Ambiente Sustentável, que fez o EIA/RIMA do projeto. As falas no fim da audiência foram poucas e tomadas por elogios. Dos quatro falantes apenas um, também elogioso, pertencia à sociedade civil, o senhor Durval Olivieri do Rotary International.

Sendo negado o direito à deliberação, à participação ativa, na escolha do traçado, modal, ou mesmo sobre a necessidade de execução de um projeto de mobilidade naquela área, o projeto do Sistema BRT ocorreu nos moldes do planejamento tecnocrático – e autocrático – rechaçado pelo Estatuto da Cidade.

O silêncio após a audiência de 2014 – que ocorreu apenas 11 dias após o anúncio no Diário Oficial do Município (DOM), quando o correto é um prazo de 45 dias (MPF, 2018, p.3) –, no entanto, demonstra uma falta de mobilização em torno do tema. Mesmo as organizações e pessoas que geralmente se envolvem com a questão urbana não estavam presentes nessa audiência pública, nem deram declarações – na época – sobre o prazo inadequado da mesma ou sobre o elevado orçamento previsto para o projeto.

A única reação documentada do período vem da promotora Hortênsia Pinho, que questionou a legalidade da licença concedida pelo COMAM à prefeitura para a obra porque, segundo a promotora, os conselheiros não teriam tido tempo de avaliá-la corretamente, dado que só tiveram um prazo de 24 horas. O então secretário, Fabio Mota, esclareceu que o prazo para a análise do projeto, na verdade, tinha sido maior que 30 dias, e que a reunião com o COMAM que aprovou o projeto já era a terceira delas. (PORTAL A TARDE, 2014) Após essa resposta do secretário, morre novamente o assunto.

As reações ao BRT vieram ocorrer, em nível significativo, apenas três anos depois, em 2017, quando o projeto deixa de ser uma ideia no aguardo de orçamento e passa a ser um objetivo concreto da prefeitura. O processo de concepção e implantação do BRT pode ser dividido, assim, em três fases: de 2008 a 2014 (realização da primeira audiência pública), de 2014-2016 (hiato onde a prefeitura esperava verbas – que nunca viriam – para iniciar o projeto) e de 2017 em diante, quando o projeto é posto em execução. Começa então uma série de consultas públicas<sup>11</sup>, protestos e declarações que se estenderiam, de modo mais ativo, até 2021.

---

<sup>11</sup> No Inquérito Civil da MPF (2018, p. 26.), é chamado à atenção que, apesar da utilização do termo “audiência pública” por todos os envolvidos, os encontros ocorridos não podem ser considerados audiências públicas no sentido estrito do termo definido no artigo 43, II, do Estatuto da Cidade, pois elas são “**encontros precedentes à execução das intervenções públicas, que devem fazer parte da etapa**

## 2.2 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS DO BRT.

FIGURA 3. AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS REFERENTES AO BRT.



Em 15 de setembro de 2016 o Jornal A Tarde publica uma notícia anunciando a assinatura para a liberação de verba para o BRT de Salvador, marcando o início de uma nova etapa no andamento do projeto. (PORTAL A TARDE, 2016)

Novamente, o silêncio. 408 milhões previstos, o traçado já definido e nenhum comentário partindo da sociedade civil. O próximo sinal de vida virá da própria prefeitura, anunciando a publicação do edital para a construção do BRT, já em janeiro do ano seguinte, em 2017. (MOBILIZE BRASIL, 2017) Publicação creditada, por ACM Neto, apesar de se tratar de um empréstimo da Caixa Econômica Federal feito pela prefeitura e não da cessão de recursos prometidos pelo OGU, ao apoio do ex-presidente Michel Temer e de Geddel Vieira Lima ao projeto. (BAHIA NOTÍCIAS, 2017)

Em 22 de fevereiro de 2017 ocorre a primeira consulta pública desta nova fase do projeto, promovida pelo Ministério Público da BA (MP-BA).<sup>12</sup> O perfil dos falantes foi, além do secretário de mobilidade e de funcionários da SEMOB, de vereadores, especialistas formados ou estudantes universitários e da promotoria do ministério público. A única falante que não pertencia a nenhuma dessas categorias foi a Sra. Sol, da Associação de Moradores de Cassange e Adjacências, que elogiou o projeto, mas recomendou uma reunião com a população das áreas impactadas, pois, até aquele momento, haveriam ainda problemas com a implantação do metrô. O secretário de mobilidade, Fábio Mota, responde que a comunicação com a comunidade estava prevista e era condicionante para a licença. Essas reuniões, contudo, segundo os funcionários da SEMOB em entrevista, eram de responsabilidade da consultora, estando

---

de **elaboração e discussão do projeto**". Assim sendo, prefere-se utilizar, neste trabalho, o termo consulta pública para estes encontros ocorridos após a audiência pública de 2014, a única no sentido estrito.

<sup>12</sup> Desta consulta pública e das seguintes não há lista de presença, pois, como não foram feitas pela SEMOB como a audiência de 2014, a secretaria, que disponibilizou os documentos, possuía apenas a cópia da ata.



os relatórios em sua posse. Esses relatórios não estão disponibilizados na parte referente ao BRT de Salvador do site da empresa, a Camargo Corrêa. (CAMARGO CORRÊA INFRA, s/d)

O perfil das consultas públicas se modificará depois desta que, em conjunto com a primeira, teve um tom mais pacífico e elogioso ao projeto. As próximas, a começar pela seguinte, que ocorre em 26 de abril de 2017, pela Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), envolverão movimentos relacionados ao direito à cidade, como o Fórum “A Cidade também é nossa” e a União por Moradia Popular, entre outros. Entretanto, o “tipo” de frequentador não muda, especialistas e membros do poder público continuam sendo a maior parte do corpo de participantes e, principalmente, de falantes, ainda que em tom de crítica.

A participação destes setores não é prejudicial, muito pelo contrário, mas, como apontam as arquitetas e urbanistas Débora Nunes e Marina Teixeira, uma das dificuldades dos processos de democracia direta local é a necessidade de uma participação ampliada, “ou seja, que ultrapasse a consulta de setores já organizados e engajados nas questões em discussão e que, portanto, favoreça o engajamento dos setores excluídos da sociedade, sobretudo os mais pobres e de baixa escolaridade”. (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p.117-118.) As autoras avançam, informando a necessidade de uma pedagogia da participação, uma metodologia – e política – de incentivo e fomento à participação popular (NUNES; TEIXEIRA, 2019; NUNES, 2002; NUNES, 1999.), pois, apenas a presença de instrumentos legais e institucionais, não seria suficiente para garantir um processo verdadeiramente democrático. (LE MOS, 1999, p.181)

A consulta pública na ALBA levantou questões importantes, duas delas ligadas diretamente à participação, como a ausência de publicização e disponibilização das informações relativas ao BRT para a sociedade civil e a falta de participação popular na tomada de decisões do projeto, mas não contou com a presença da população em geral.

As audiências públicas do PlanMob, o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador, são bastante ilustrativas deste esvaziamento popular, nelas foram discutidas não só o BRT, equipamento destacado diversas vezes nessas audiências, mas toda a mobilidade soteropolitana. Ainda assim, na primeira audiência, 51,4% dos presentes pertenciam ao poder público e 10,9% a empresas do setor de transportes ou à TTC oficina, empresa responsável pelo PlanMob, 0,7% (uma pessoa) da imprensa – do

Jornal Correio – e 9,4% não identificados. Apenas 27,5%, 38 pessoas de um total de 138, podem ser consideradas como “sociedade civil”.

Destas 38 pessoas, 16 eram de universidades ou de instituições como o IAB-BA ou o CAU-BA (Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia), outras 16 pessoas eram de sindicatos e movimentos diversos e apenas 6 – os números 7, 21, 23, 67, 82 e 113<sup>13</sup> da lista de presença – não parecem estar ligados a nenhum movimento. O resultado dessa composição de participantes se revela na leitura da ata. A primeira audiência do PlanMob foi um lugar de discussões e questionamentos por especialistas e de reivindicações de demandas específicas por movimentos sociais. Novamente, estes questionamentos são positivos do ponto de vista democrático, mas ainda estão restritos a uma pequena parcela da população.

A segunda audiência, com menos participantes – 107, no total – possui índices parecidos, mas nesta a participação das empresas é menor e ninguém da imprensa estava presente. São 56,1% do poder público, 29,9% da sociedade civil, 8,4% de empresas e 5,6% de não identificados. Dos 32 participantes da sociedade civil, 23, a maioria, eram de alguma universidade ou do IAB-BA e do CAU-BA, resultando em uma audiência de conteúdo crítico, mas excessivamente especializado. Nessa audiência, a própria efetividade das audiências públicas foi questionada, justamente porque o modelo de audiências não forneceria tempo e teria formato inadequado para discutir e se apropriar “das coisas técnicas que são complexas”. (PLANMOB, 2017, p.19)

A terceira e última audiência contou com 127 participantes e uma composição diferente das anteriores devido, principalmente, a dois fatores: o esvaziamento do poder público – enquanto a primeira audiência contou com 71 integrantes do poder público e a segunda com 60, essa última contou apenas com 39 – e a forte presença da APMS (Associação de Profissionais Mototaxistas de Salvador) – 22 dos 65 participantes da sociedade civil, aproximadamente  $\frac{1}{3}$  destes. Foi a única audiência na qual a sociedade civil tinha mais representantes que o poder público.

A ação dos membros da APMS é um claro exemplo da necessidade de que falam Nunes e Teixeira de se ir além dos setores organizados. Preocupados, com razão, com as condições dos mototaxistas soteropolitanos, seus membros não opinaram ou interagiram para falar de outras questões, apenas das que estavam relacionadas aos mototáxis. Dessa maneira, embora seus números impressionem, eles não se traduziram

---

<sup>13</sup> Na seção “entidade” da lista de presença estão identificados, respectivamente, como: cidadão, ciclista, Lobos-bike, Comunidade Praia Grande, Escola de bike e ciclista.

em uma participação mais ampla, de outros temas relacionados à mobilidade do município. Membros de setores organizados têm a capacidade de debater múltiplas questões, enriquecendo-as através das óticas particulares de seus grupos – como os participantes da Bike Anjo, organização de ciclistas, que na primeira audiência do PlanMob criticaram o BRT a partir de uma perspectiva de quem utiliza os modais ativos de locomoção – mas correm o risco de adotar uma postura por demais particularista.

A consulta pública ocorrida em 22 de maio de 2018 no auditório da APAE, pelo MP-BA, ilustra outra faceta deste problema de uma participação de especialistas. Apesar do projeto ser criticado pela maioria (MOBILIZE BRASIL, 2018a), apenas uma pequena parte dessa informação fica disponível posteriormente à sociedade, apenas aquilo que foi noticiado. Essa consulta pública se destaca justamente por ter sido noticiada com uma quantidade considerável de detalhes, mostrando uma multiplicidade de pontos e argumentos de forma detalhada, totalizando aproximadamente três páginas em formatação padrão. Para as outras consultas públicas, tem-se, com frequência, apenas o anúncio de que ela viria a ocorrer, sem o acompanhamento de como ela se deu por parte da imprensa, ou descrições bem breves e curtas das audiências “acompanhadas”.

Como apontou a vereadora Marta Rodrigues em entrevista, a imprensa não tem obrigação de relatar o ocorrido na audiência em sua completude, essa obrigação é oficial, das atas:

*Ainda bem que teve muita cobertura no período da mídia, mas é bom a gente ter algo oficial, porque a mídia retrata ali a fala de um e de outro, não acompanha todo o processo, né? Chega ali entrevista um, entrevista outro e sai pra cumprir outra pauta, não fica e também não tem a obrigação de ficar ali pra relatar nada, quem tem a obrigação de relatar é a secretaria, a Secretaria de Mobilidade.*

Uma pequena correção se faz necessária na fala da vereadora, a SEMOB tem a obrigação de registro de suas audiências, ou de audiências que eles se dispuseram a tal. O registro dos encontros que estão aqui sendo chamados de consultas públicas, por terem sido realizados por outros órgãos interessados, não necessariamente é de obrigação da secretaria. O que nos traz a outro empecilho na busca por informação:

além da SEMOB<sup>14</sup>, seis outras instituições/grupos fizeram consultas/audiências públicas: MP-BA, ALBA, OAB, Grupo de Estudos da Faculdade de Direito da UFBA, CMS e a Frente Parlamentar Mista Ambientalista da CMS, cada um/uma com seu registro. Espalhados dessa maneira, por sete lugares diferentes, a solicitação dessas atas, que deve ser feita pessoalmente por meio de ofício, se torna impraticável aos cidadãos comuns, que estejam atrás de informações de fácil acessibilidade.

Apenas o relato pessoal, de pessoas que estavam lá, revelam certas partes do que foi esse processo. Relato inacessível a muitos, dada a participação limitada dessas audiências. O relato da consulta pública do dia 22, do MP-BA, embora bastante detalhado sobre as críticas feitas ao projeto, pouco detalha sobre a reação dos defensores do projeto. Não haveria como saber que essas audiências, *“que acabava às vezes até em, não era em briga, mas acaloradas, viu?”* (Marta Rodrigues, Vereadora) ou que os funcionários da prefeitura *“não estavam abertos ao diálogo. Não estavam abertos ao diálogo, não foram lá conversar com nosso movimento, em nenhum momento nós tivemos essa interlocução. Nós colocamos para a sociedade que a gente gostaria inclusive de informações sobre o projeto, sobre impacto de vizinhança que tem vários pré-requisitos para se estabelecer uma obra, o plano de afugentamento dos animais, nada disso nos foi passado e assim nós fomos por outros caminhos.”* (Vânia, Médica) ou que ao final de uma das audiências, Fábio Mota, secretário de mobilidade, *“rasgou, para todo mundo ver, o papel onde tinha feito as anotações das falas da audiência”* (José, Urbanista).

Há, também, a possibilidade de que saíssem com a impressão contrária a estes entrevistados, pessoas que, como os funcionários da SEMOB, achem que *“A maioria das vezes as pessoas que se engajam nesses movimentos, nesses órgãos, elas não estudam o tema que elas tão ligados elas vão para uma discussão, na maioria das vezes, sem saber o que está sendo discutido.”* (Ilka Valadão, Membro da equipe do BRT) e que, quem era contra o BRT *“não tinha argumentos suficientes para contestar o projeto”* (Helena, Economista da PMS).

As audiências públicas, como dito na introdução, não são vinculativas, elas não obrigam a administração a agir. Entretanto, mesmo não tendo poder decisório, elas podem influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o processo de

---

<sup>14</sup> A SEMOB possuía em seus arquivos o registro de sua própria audiência, o da primeira consulta pública do MP-BA (o qual eles fizeram a ata) e o da audiência da ALBA (onde eles receberam uma cópia da ata). Destaca-se a transparência do órgão, que não só forneceu uma série de documentos, mas também entrevistas com três de seus técnicos.

licenciamento, quanto ao estabelecimento dos condicionantes para a concessão da licença. (LEMOS, 1999, p. 179) Devido a esse poder de influência, Lemos (1999) afirma que as audiências públicas se tornam “arenas” de disputa política e, na superfície, o processo que descreve é semelhante ao que ocorreu nas audiências e consultas analisadas: Se, a ideia de uma “disputa política entre múltiplos agentes sociais, portadores de diferentes concepções e representações sobre o mundo material e sobre a apropriação do território” (LEMOS, 1999, p.166) é aplicável ao caso do BRT,<sup>15</sup> as estratégias e tensões a que se refere Lemos, e que a levam a qualificar as audiências públicas de arenas, não se encontram aqui.

Não se encontra, em Salvador, aquelas disputas até mesmo pelo lugar e pelo organizador da audiência pública que se viu em seus estudos do caso da Usina Hidrelétrica do Tijuco Alto, onde os movimentos organizavam suas próprias audiências públicas populares, com presença de cerca de 2000 pessoas na primeira e cerca de 1000 na segunda, e os empreendedores brigavam pelo direito a organização da audiência pública oficial, onde limitaram a entrada dos participantes, impediram os manifestantes de se pronunciar adequadamente e contrataram pessoas de municípios vizinhos para ir a audiência pública vaiar quem se manifestasse desfavoravelmente ao projeto. Também não se verifica o que foi visto no caso da Usina do Irapé, onde os atingidos produziram sua própria pesquisa, um “contra-RIMA” e, se concentrando nas audiências públicas oficiais desde o início, foram os que solicitaram a primeira audiência pública, com demandas inclusive sobre o dia e local a ser realizada.

Já em Salvador, nada disso é observado, onde a prefeitura era convocada, ela comparecia, seja no MP-BA, que tornou o BRT alvo de uma liminar para a suspensão imediata das obras, (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2018a) seja na audiência organizada por vereadores de oposição que, segundo a vereadora Marta Rodrigues, ocorreu no auditório da APAE porque o “*pessoal do Nordeste, Santa Cruz, disse que a Câmara ficava um pouco distante. Se nós encontrássemos um local com acesso melhor e que tivesse até dentro do trecho que vai passar, isso facilitaria*”, ou na OAB-BA, órgão que historicamente se liga a causas do direito à cidade de Salvador, como o Movimento Desocupa em 2012. (JORNAL GGN, 2012)

---

<sup>15</sup> Realmente pode-se ver uma clara divisão entre grupos que apoiam o BRT – A PMS, vereadores e técnicos ligados à administração – e grupos contrários – O IAB-BA, o MP-BA, vereadores ligados à oposição – nas audiências públicas

Houve disputa política, sim, de setores organizados da sociedade civil contra a prefeitura. Mas, fora o referido encontro ocorrido na APAE, as audiências esvaziadas sequer foram alvos de táticas de impedimento ou garantia de participação observadas em outros projetos que receberam uma atenção maior por parte da sociedade onde ocorreram, como foi o próprio PDDU de Salvador, de 2016. (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p. 111-114 e p. 134-144.)

Essa disputa concentrada em poucos grupos – e poucas pessoas, cujos nomes se repetem durante todo o processo – é sinal de um baixo interesse sobre o tema,<sup>16</sup> e de pouca publicização, que perdura até hoje.

Das 51 enquetes aplicadas em usuários do BRT, já em funcionamento em 2023 (Figura 3), a maioria, 35, não ouviu falar de nenhum dos eventos relacionados à participação, elaboração e construção do sistema, sejam eles audiências ou consultas públicas, manifestações, assembleias, abaixo-assinados ou outros. Dos 16 que ouviram falar, apenas 3 manifestaram interesse em ter ido, mas foram impedidos por questões de trabalho, os outros 13 não tiveram interesse em participar, e Mariana, usuária do sistema completa: “*Não participei porque não tinha motivo não*”.

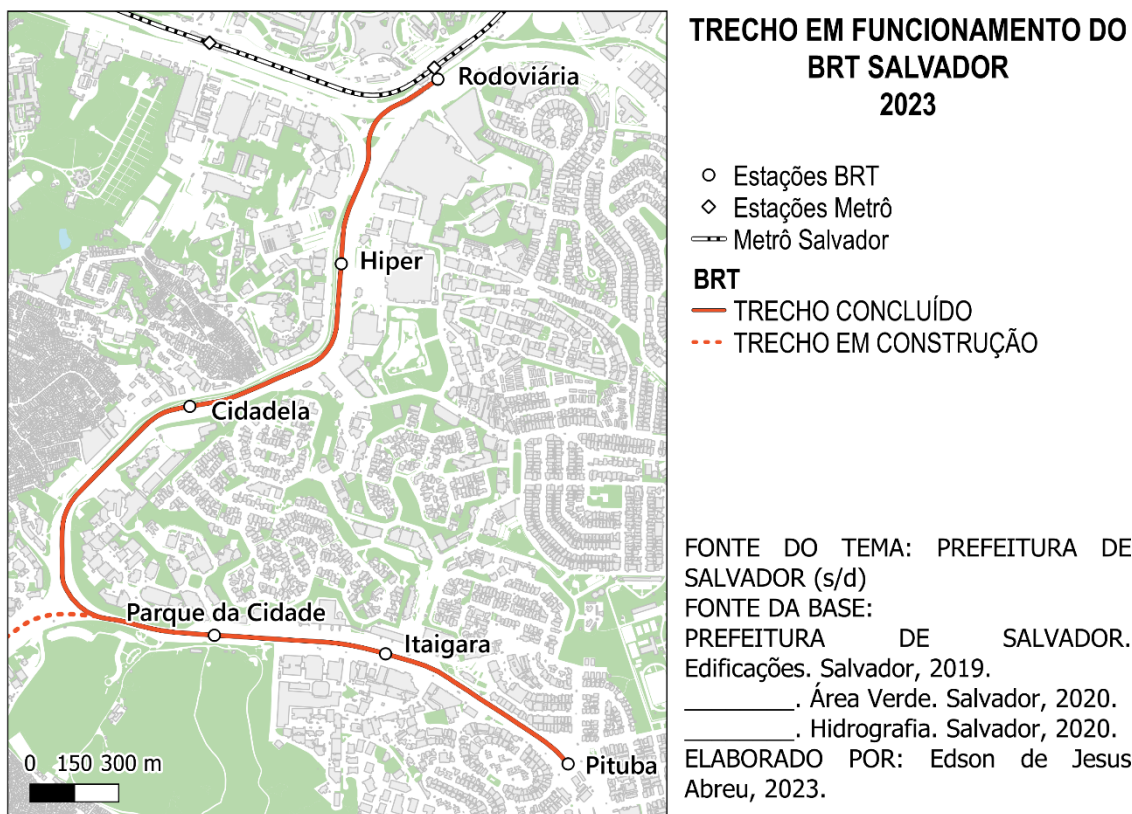
Falta uma pulsão participativa em questões que escapem à escala local e pensem na escala do município a mais longo prazo.

Na proposta da pedagogia da participação de Nunes e Teixeira, propõe-se a realização de reuniões nos bairros que, dentre outros objetivos, pretende facultar, aos poucos, na população, “uma compreensão mais global da cidade, das relações entre cidade e bairro, de modo a tornar claras as prioridades de intervenção do poder público em diferentes escalas e horizontes temporais.” (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p.130.), os momentos de debate e ação:

podem propiciar a compreensão da necessidade de ultrapassar os interesses pessoais e imediatos e facilitar a compreensão da necessidade de cobrar do Estado seu papel. A compreensão da globalidade dos problemas e a atitude de partir para sua resolução coletiva ao invés de tentar resolvê-los no âmbito familiar ou de vizinhança podem significar um sinal de amadurecimento e de aprendizagem de cidadania. (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p.132.)

#### **FIGURA 4. ESTAÇÕES DO BRT EM FUNCIONAMENTO, 2023.**

<sup>16</sup> A título de curiosidade, de acordo com a ouvidoria do município, desde o início das obras, no dia 29/03/2018, até a data de solicitação do relatório de chamadas, no dia 13/03/2023 – um período de 5 anos – apenas 24 chamadas relacionadas ao BRT foram registradas no Disque 156, em comparação com as 1,3 milhões de chamadas feitas nos dois primeiros anos do serviço. OGM, s/d.



Os usuários do BRT, “alvos” do sistema e em sua maioria trabalhadores,<sup>17</sup> ou não estavam interessados, ou não ouviram falar de todos esses eventos que aconteceram em sua cidade, mostrando uma falha de comunicação, tanto dos grupos da prefeitura quanto dos grupos de oposição, que não conseguiram mobilizar as pessoas para estes eventos. Esses mesmos usuários que têm, atualmente, uma opinião favorável ao sistema – apenas 13,7% o consideram regular; 45,1% o consideram bom e 41,2% o consideram ótimo, aprovação de 86,3% dos respondentes, com nenhum deles considerando o sistema ruim ou péssimo – não se sentiram compelidos a opinar na época em que o equipamento estava para ser construído, dado que, na fase de elaboração, essa participação lhes foi negada. Ainda assim, da publicação do edital para a construção, em 30 de janeiro de 2017, até o início das obras, em 29 de março de 2018, poderia, com pressão suficiente, ter se transformado em um período de maiores discussões.

São os embates políticos que definem a extensão, a qualidade e os momentos de participação. As audiências públicas constituem uma das dimensões da luta social, maior e mais complexa e, por isso, a participação da sociedade não pode ser avaliada apenas por elas. (LE MOS, 1999, p. 181-182) Entretanto, veremos na seção seguinte que

<sup>17</sup> 40 dos 51 respondentes estavam indo ou voltando do trabalho/estágio.

mesmo as outras formas de manifestação pública do conflito em torno do BRT mostraram-se aquém do envolvimento necessário em um projeto dessa dimensão.

### 2.3 ÀS RUAS E AOS TRIBUNAIS

Os técnicos da SEMOB e a vereadora de oposição Marta Rodrigues parecem convergir quanto ao fato de que um envolvimento maior, ainda que de setores organizados, passou a ocorrer na fase de construção:

*“A sensação, eu fui em uma que a sensação que tinha muito menos no Ministério Público... Sei lá, umas 20 (pessoas na audiência pública do dia 22/02/2017)... Você vai ver, para mim é pouco. Então, eu te digo que o assunto não é de grande mobilização. Quando começou a ir para a imprensa e haver a manifestação da oposição, de pessoas com capacidade legítima, arquitetos profissionais, aí sim você começou a ter muito mais participação. Todo mundo opinou sobre sem conhecer o projeto, e aí já tava em fase de licitação. Aí sim, a gente teve denúncias, né? e mais denúncias e as pessoas sem conhecer o projeto.”* (Ivone, arquiteta)

*“Então, logo no início da construção, nós começamos a receber as demandas, e a gente também enquanto vereadores da cidade, quando a gente teve conhecimento também do absurdo que era da... do que ia acontecer, da questão ambiental, da questão urbanística, quando nós ouvimos alguns professores da UFBA, da UNEB também, que nos procuraram já com este olhar também de preocupações, nós começamos a mobilizar tanto as audiências via Câmara como também junto ao Ministério Público e também a ouvidoria da Câmara também fez uma audiência”... “Mas nós começamos também, e você deve ter acesso, todas aquelas manifestações que aconteciam ali na... bem ali na Avenida Lucaia, acho que o nome ali é Avenida Jurací Magalhães, que é o nome daquela avenida, naquele canteiro ali, todos os domingos o movimento social ali presente que nós também acompanhamos toda essa caminhada. No 2 de Julho também teve uma caminhada bem incisiva do movimento ‘não ao BRT’”* (Marta Rodrigues, vereadora)

Os setores organizados, além de sua presença contínua nas audiências e consultas públicas, recorreram a tentativas de judicialização do projeto por três vezes, a primeira em 2016. A terceira e mais robusta dessas tentativas, de junho de 2018, foi movida pelo MP-BA e MPF e ocorreu quando as obras já haviam começado. Essa ação civil reuniu uma série de críticas feitas ao empreendimento pelos especialistas, como:



problemas como ausência de anteprojeto de engenharia, de publicidade, ilegalidade no início da execução das obras, inexistência de demanda que justifique a opção pelo BRT, ausência do estudo de impacto de vizinhança e de viabilidade técnica, econômica e ambiental, ausência do projeto de mobilidade e falta de motivação para a contratação integrada. (MOBILIZE BRASIL, 2018b)

A juíza Cynthia de Araújo Lima Lopes, da 14ª Vara da Seção Judiciária da Bahia, negou o pedido, afirmando que “os argumentos angariados pelo município são suficientemente relevantes” (MOBILIZE BRASIL, 2018b) e que havia risco de grande prejuízo ao erário e aos interesses e direitos públicos, citando as condições do empréstimo com a Caixa Econômica, já realizado e sendo utilizado pela Prefeitura, como argumento. (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2018b.)

Judicializações, como visto nos casos do PDDU de 2008 e da Nova LOUOS de 2011, se mostraram táticas de sucesso em Salvador, empregadas por movimentos preocupados com a participação popular e com os devidos processos legais para impedir a aprovação de legislações de feitura antidemocrática. Não foi o caso com o BRT, a prefeitura conseguiu barrar todos os pedidos de entidades da sociedade civil, além de conseguir, em apenas 13 dias (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2017a.), a anulação da liminar movida pela OAS para a suspensão do processo licitatório. (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2017b.)

Além das judicializações, deve-se relembrar os protestos ocorridos nessa época. Em 2018, as notícias da construção dos elevados considerados ultrapassados, a retirada de 579 árvores, o tamponamento de trechos dos rios Lucaia e Camurujipe, e o trajeto que se conecta em dois pontos com o metrô, entre outros, finalmente chegam aos ouvidos de alguém que não o público especializado.

Surge um abaixo-assinado, assinado até o seu encerramento por 75.503 pessoas.<sup>18</sup>

Após 10 anos da concepção do projeto, as pessoas vão às ruas.

Deve-se ressaltar, que o assim nomeado “Movimento Não ao BRT de Salvador”, apesar do nome, é classificado aqui como um ativismo social e não um movimento propriamente dito. A diferença, segundo Souza e Rodrigues (2004. p.83), é que os movimentos sociais são um tipo específico de ativismo social voltado a transformações mais profundas da sociedade, escapando de reivindicações pontuais. Já os ativismos

---

<sup>18</sup>Abaixo assinado disponível em: <https://www.change.org/p/n%C3%A3o-%C3%A0-derrubada-de-579-%C3%A1rvores-pela-prefeitura-de-salvador>. Acesso em 17/04/2023.

puramente reivindicatórios visam a atender uma demanda pontual de um determinado lugar que, ao serem atendidas (ou neste caso, ignoradas), leva, geralmente, a uma desmobilização das pessoas. O Não ao BRT, por seu caráter transitório e pontual, de reivindicação relacionada a um equipamento específico com data marcada para o início e o fim da construção, não poderia, assim, ser classificado como movimento social. Os autores, no entanto, advertem sobre a dificuldade de fazer essas classificações na prática: “Ativismos reivindicatórios pouco politizados e de fôlego curto podem evoluir para movimentos mais ambiciosos e aguerridos, colocando-se então a pergunta: quando termina o “mero” ativismo e começa o movimento?”. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 85)

O Não ao BRT, apesar do foco ambientalista, visto em fotos e notícias do período, foi povoado por pessoas com todos os tipos de motivação. Carlos, jornalista, afirma: *“acho que os protestos abrangiam diversas pessoas com diferentes perspectivas. Digamos que ninguém achava o que era mais importante, né? Alguns estavam mais ali por questões ambientais e outros tavam mais ali porque entendiam que a obra era... era... vamos dizer logo assim criminosa no sentido de não cumprir com o que se espera que uma obra desse porte deva ter, né?”*.

Vânia, médica, traz uma perspectiva da saúde pública: *“eu vou falar assim como participante de um grupo que vem discutindo isso com muitos estudiosos, então a gente tem professores de arquitetura, membros do Instituto de Arquitetos da Bahia é... temos biólogos, tem os ativistas ambientais, tem a parte nossa e a parte minha e de alguns amigos médicos e profissionais da saúde. Então a gente tem várias argumentações pra não considerar esse tipo de modal adequado para a cidade de Salvador. Bom, da parte da saúde pública eu diria que a gente tem o comprometimento da fauna e da flora, é um desequilíbrio ali das questões que envolvem permeabilidade do solo, trocas térmicas, melhoria do clima do local, então a gente não tem isso como perspectiva, é ao contrário.”*.

Já Júlia, psicóloga, traz, além da causa ambientalista, questões estéticas e de saúde mental para sua participação nos protestos: *“A ambientalista, pra mim é uma pauta muito importante, então não deixaria de comparecer.” ... “não é um grande diferencial, do ponto de vista da mobilidade, mas é um grande diferencial sim como impacto pra gente, pra nossa saúde, a saúde física, a saúde mental também, porque... o contato com o verde, o contato com o belo, com a natureza, nos conecta com a gente mesmo, com a nossa humanidade. Enfim isso não tá sendo mais visto na cidade. Eu*

*olho a cidade hoje e a vejo mais feia, não agrega em nada, não agrega no meu bem-estar. Antes eu tinha um bem-estar, eu olhava pra aquele ambiente e me sentia conectada comigo, com... a natureza com tudo que é belo.”*

Já a vereadora Marta Rodrigues, traz também a questão religiosa de alguns participantes: *“até pessoas também de matrizes africanas que... aquelas arvores ali, centenárias, que eles também utilizavam pra fazer suas oferendas e tudo, perguntavam e começaram também a participar, teve um ato ecumênico que aconteceu e todos também, e todas, preocupados se de fato aquelas arvores ali seriam derrubadas e, quando nós falávamos que sim, sempre que tinha movimento a gente fazia aquela roda ali bem grande em torno de uma arvore”.*

Essa diversidade de motivos e pontos de vista, porém, não foi o suficiente para levar um alto número de pessoas a se manifestar. Os números variam a depender do dia em que ocorreu o ato – e de quem o noticiou –, mas não ultrapassaram 150 pessoas. O jornal A Tarde, por exemplo, noticia o ato de 22 de abril como realizado por “dezenas” de pessoas (PORTAL A TARDE, 2018b.), já o de 06 de maio contou com 50 pessoas no G1, que retirou seus dados da Transalvador, (G1, 2018) e 150 pessoas no jornal A Tarde, que realizou contagem própria (PORTAL A TARDE, 2018c.). No ato de 06 de junho, onde ocorreu a ocupação do canteiro de obras, apenas 30 estavam presentes. (JORNALISTAS LIVRES, 2018.)

Esses números reduzidos foram sentidos pelos próprios manifestantes, Carlos acha que a obra foi ignorada tanto pelo público quanto pela imprensa: *“não houve absolutamente nada, foi ignorado praticamente, então é uma questão que passou um pouco é... ignorada pelos veículos de comunicação que não fizeram uma cobertura mais abrangente do processo, dos próprios protestos, enfim, foi tratado como uma coisa um pouco fantasma assim, fica ali nas sombras e ninguém meio que tá sabendo, só quem tá envolvido mesmo. Eu vejo dessa forma assim, acho que de um modo geral a sociedade aqui, né, vamos dizer assim a opinião pública que é um pouco... supostamente representada ou não pelos jornais enfim que faz.... o que eu tô tentando chegar, acho que foi um tema que ficou bem... você que tá bem no aspecto da participação, né? um tema que ficou bem distante de ter criado algum envolvimento maior assim com a sociedade soteropolitana, vamos dizer assim, a sociedade de Salvador.”* E Júlia também considera o envolvimento da população baixo: *“Não deu muita gente, depende do seu referencial de muita gente, mas eu acredito que não teve*

*muita gente pelo meu referencial. É... vamos supor assim no máximo cinquenta pessoas.”*

Vânia discorda de Carlos quanto à ação da imprensa e acha que seu comportamento foi um retrocesso: *“Eu acho que assim, é de um retrocesso completo, porque assim, primeiramente o ideal seria de fato uma gestão que pudesse ouvir a população, né, a população que transita e que habita aquele local, isso não aconteceu. E essa estratégia, eu acho que perversa, de desqualificar nosso movimento trazendo questões estigmatizantes, né? Sobre um conjunto de argumentações que eram extremamente pertinentes, e que o uso da mídia é um Davi e um Golias, né, porque assim, lutar contra essa mídia pesada, né, com informações, músicas colocadas, com a voz que se parece de representantes da população e nada disso acontecendo, na verdade, isso tudo montado dentro da mídia foi bastante desfavorável pra gente.”*

Uma unanimidade entre os entrevistados parece ser a ausência de repressão policial aos protestos do BRT. Vânia considera a presença de *“pessoas socioeconomicamente privilegiadas”* nos atos como um dos possíveis motivos para isso, mas relembra a violência em outros eventos dos quais participou. Esse é um dos motivos, aliás, que a leva a ser uma das entrevistadas a insistir com maior veemência na preservação de sua identidade, porque *“Com esses gestores, né? que de fato não tenho confiança, são pessoas truculentas...”*. A experiência de Vânia com a repressão policial, entre 2015 e 2016, em protestos relacionados a outra intervenção em Salvador,<sup>19</sup> contudo, leva à indagação: por que lá e não aqui?

Há algo que pode ser dito de todas as diferentes administrações da prefeitura de Salvador ao longo dos anos: todas elas tiveram uma relação complexa com manifestações democráticas e o uso da violência. Não se pode afirmar que sua resposta é sempre a violência ou que a ausência de violência necessariamente tem algum significado, mas se pode especular. A postura pacífica da prefeitura e da polícia pode estar relacionada com a mesma passividade com a qual a prefeitura foi em audiências e consultas públicas ligadas ao projeto: quando apenas 30 pessoas em uma grande metrópole vão para um evento desses, ignora-las parece ser a melhor opção: Para que utilizar a violência e correr o risco de despertar a ira de uma população que, até então, se manteve quieta?

---

<sup>19</sup> Que não será mencionada, para respeitar o desejo da entrevistada de manter anônima.

Não havia riscos suficientes à prefeitura para que ela assumisse uma postura mais ativa nas audiências ou nos protestos. No caso do BRT, foi dado à prefeitura o luxo de seguir com o seu projeto como se nada estivesse acontecendo. O pouco barulho feito pelos opositores nada pôde fazer contra o pesado silêncio que vinha de todo o resto.

## **2.4 DIREITOS. DEVERES.**

Nunes e Teixeira, em sua definição de cidadania, afirmam que:

A cidadania é aqui compreendida segundo seus dois aspectos complementares: direitos e deveres. Se de um lado a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais, de outro ela significa o dever de uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento e compromisso com a dimensão coletiva. (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p. 115.)

O Estatuto da Cidade trouxe uma legislação avançada no que se refere ao controle social do urbano, avanço que encontra resistência em ser incorporado por administrações cujos gestores se recusam a aceitar a participação popular e enxergar seus benefícios. Mas não devemos olhar apenas para os gestores e seus desígnios. Souza e Rodrigues (2004) apontam que, apesar do Estado ser um importantíssimo agente da reforma urbana, a sociedade civil tem um papel crucial em sua condução efetiva, sendo indispensável que esta participe efetiva e diretamente da construção de projetos, políticas públicas, planejamento e gestão urbanos. Ela deve se organizar, de maneira autônoma e independente do Estado, para criar e realizar ações e projetos, propor ações e projetos ao Estado e fiscalizá-lo exigindo o cumprimento das leis.

A sociedade verdadeiramente cidadã, nessa perspectiva, é aquela que, para além do direito à cidade exercita seu dever à cidade. É inegável que o Estado, no início do processo de elaboração do BRT, agiu de forma tecnocrática e autocrática, negando possibilidades e os instrumentos necessários à participação da sociedade civil. É inegável também o não comparecimento da sociedade civil nas oportunidades de participação que se apresentaram a ela.

Por que a participação popular, fruto de lutas e disputas sociais históricas que conseguiram consolidar instrumentos legais robustos, não “pegou” na população? Por que esses direitos enfrentam tanta dificuldade em se transformarem em deveres? Essa é a questão que se tentará responder no capítulo 3.

## INTERMISSÃO

Há cidadãos neste país? Esta pergunta que dá o título ao primeiro capítulo de *O espaço do cidadão*, de 1998, de Milton Santos, é tão velha quanto a nossa democracia. Já em 1889, três dias após a proclamação da república, Aristides Lobo, decepcionado com o papel da população na fundação da democracia brasileira, iria afirmar ao *Diário popular* que ela, que deveria ter sido a protagonista, assistira a tudo bestializada. (CARVALHO, 2019, p.9) Indignados com a suposta letargia da população, os republicanos desgostosos derramavam suas frustrações em jornais e discursos sempre que surgia a oportunidade. Hoje em dia, se foram os insultos à população, mas permanecem, no discurso dos democratas, a frustração e os questionamentos sobre a ausência daqueles que, em tese, deveriam protagonizar a vida política.

Muitos se puseram a estudar os motivos que fazem com que a população não participe. Débora Nunes, por exemplo, elenca, com base em Victor Nunes Leal e Raymundo Faoro, a tradição paternalista e autoritária brasileira como empecilhos à participação. (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p.116) Pedro Pontual (1994) é outro autor para quem o autoritarismo e o paternalismo brasileiro fazem com que a população se relacione com o governo movida por necessidades imediatas e particulares, e para quem, também, é necessária uma pedagogia da participação para criar condições mais efetivas de exercício de cidadania.

Com o enfoque nos mais pobres, Nunes elenca também, com base em Erving Goffman e Paulo Freire, o que chama de interiorização do estigma da pobreza, onde, de tanto serem estigmatizados, os mais pobres acabam adotando os valores estigmatizantes, desvalorizando suas próprias opiniões e a si mesmos e fazendo o mesmo com os seus iguais. (NUNES, 1999, p.118-120) Em seu trabalho com Teixeira, Nunes, além da interiorização do estigma da pobreza e do paternalismo, fala da descrença nos instrumentos legais como fator de desincentivo à participação. (NUNES, 1999, p.116) Descrença trazida também por Tomás Villasante (1999, p. 100-102), como incredibilidade, oriunda das modernas relações entre Estado e indivíduo que, atomizadas, dificultam a associação e, com isso, a participação.

Marcelo Lopes de Souza e Glaucio Rodrigues apontam o próprio comportamento dos defensores da agenda da reforma urbana<sup>20</sup> como uma *insuficiência* que foi

---

<sup>20</sup> Que tem como um de seus principais objetivos: “c) democratizar o máximo possível o planejamento e a gestão do espaço urbano, ou seja, fazer que a população participe efetivamente da elaboração e da gestão de políticas públicas e projetos para a cidade” SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 68.

prejudicial à consolidação da participação popular. Trazem como exemplo os planos elaborados na década de 1990 e tidos como progressistas, que deixaram a participação em segundo plano, e a atenção dada, tanto nos planos diretores quanto nas publicações especializadas, pelos técnicos simpáticos à reforma urbana aos instrumentos de planejamento em detrimento dos mecanismos que asseguravam a participação popular. Como *obstáculos* à consolidação propriamente ditos, Souza e Rodrigues trazem três tipos de obstáculos: os políticos, criados pela capacidade dos grupos dominantes de influenciar as políticas do Estado, perpetuando suas condições; os econômicos, relacionados à escassez de recursos públicos; e os sociopolíticos, como o tráfico de drogas. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 74-76.)

Além destes fatores, a cooptação e o risco de manipulação partidária em movimentos participativos nascentes ou consolidados se mostram uma preocupação recorrente em diversos autores<sup>21</sup> que veem, na expansão da cidadania, um projeto de mudança profunda, a longo prazo, a ser mantido e incentivado.

Todos os pontos levantados por estes autores são, sem dúvida, importantes para entender o lento avanço da democracia participativa e deliberativa no Brasil, mas, sente-se, aqui, que falta uma investigação mais abrangente, do ponto de vista da população, sobre como a ideia de participação é por ela interpretada. Dos autores citados, Nunes e Teixeira são dos poucos a buscar, junto à população, as causas de sua ausência, ainda assim, as razões que fornecem – embora relevantes – estão relacionados a processos de longa duração no Brasil como o paternalismo, o clientelismo e a pobreza, e não necessariamente à ideia de participação em si, seu contexto de formação e seu impacto, ou falta de, na sociedade. O capítulo 3 será uma tentativa, não necessariamente bem sucedida, de realizar este esforço de compreender como a concepção da necessidade de uma democracia participativa surgiu, e o porquê dela ter se popularizado de forma tão desigual entre os técnicos e acadêmicos e a “população em geral”.

---

<sup>21</sup> SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 89.; SOUZA, 2006, p. 393-411. e p. 454-465.; SANTOS, 1998, p. 24-26.; SANTOS e AVRITZER, 2002, p.74-75.; e VILLASANTE, 1999, p.104, são alguns desses autores.

### **CAPÍTULO 3. PARTICIPAÇÃO.**

No fim do capítulo 2 se afirmou que o objetivo do capítulo 3 era o de entender o porquê de a participação e a deliberação democráticas não terem se popularizado com a população. Agora, se introduziu na discussão a popularização desigual desta ideia entre a população e os técnicos e acadêmicos. Essa distinção se dá por dois motivos: o primeiro, mais teórico, trata da posição de destaque que o saber científico clama para si mesmo (ainda que no tema da deliberação popular, deva-se dialogar de igual para igual com os participantes, se verá que, mesmo entre os cientistas mais progressistas, frequentemente este não é o caso); o segundo, mais empírico, trata do papel da população na formação na agenda da reforma urbana. Ambos os fatores se mostrarão fundamentais para a compreensão da ausência de participação na implementação do BRT e da baixa participação geral em projetos de infraestrutura.

#### **3.1 OS CRÍTICOS E O RESTO**

Diversos autores que defendem a participação popular fazem uma crítica semelhante às de Marcelo Lopes de Souza contra os “preconceitos cientificistas, objetivistas e tecnocráticos” dos profissionais de planejamento que, em sua arrogância, não levam “em conta a dimensão (inter)subjéctiva (os sentimentos, os conhecimentos e as aspirações dos moradores e usuários) o mais honesta e profundamente possível, antes de formular qualquer sugestão”. (SOUZA, 2006, p. 206.) Todos eles, em nível maior ou menor, defendem a autonomia dessas pessoas, sua capacidade de tomar decisões e de se tornarem os protagonistas de suas vidas. Essas defesas acaloradas da autonomia da população tornam as críticas dos sociólogos franceses, Luc Boltanski e Laurent Thévenot,<sup>22</sup> à primeira vista, esquisitas. Como poderiam os defensores da participação deliberativa, procedimento que se fundamenta na argumentação racional e, portanto, crítica, não respeitar, ou sequer considerar a capacidade crítica da população?

Para estes autores, as chamadas teorias críticas, representadas por outros autores, mas, para Boltanski e Thévenot, principalmente por Pierre Bourdieu, professor e antigo colaborador de Boltanski, costumam reconhecer apenas parcialmente ou mesmo rejeitar totalmente a capacidade crítica das pessoas comuns. De qualquer jeito, mesmo quando reconhecem, é mantida uma distinção entre a capacidade “sistemática” de crítica dos cientistas e a capacidade “comum” de crítica das pessoas. (BOLTANSKI, 2011, p.6)

---

<sup>22</sup> BOLTANSKI, 2011. BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999.



A crítica de Boltanski ao modo como as teorias críticas tratam as pessoas se baseia em como elas são construídas. Essas teorias são, em essência, teorias da dominação, não no sentido weberiano dos “modos de dominação”, que podem ser legítimos ou ilegítimos, mas no sentido da presença de profundas e duradouras desigualdades que são manifestações da existência de uma assimetria de poder extrema e abusiva. (BOLTANSKI, 2011, p.1-2) Essas teorias são frequentemente combinadas com teorias da exploração – a extração de excedente de uma maioria por uma minoria –, que servem para explicar o propósito da dominação, já que a dominação, sem nenhum fim, é de difícil concepção. Esta relação seria dialética, já que a exploração é, ela também, de difícil concepção sem a dominação, pois, se a população não estivesse dominada, não se deixaria ser explorada. (BOLTANSKI, 2011, p.9)

Para explicar como e por que os atores são dominados sem saber – porque, afinal, certamente reagiriam se soubessem – essas teorias abordam essas desigualdades através do desconhecimento desses atores<sup>23</sup> de sua própria exploração. (BOLTANSKI, 2011, p.14) Elas colocam grande importância nas ilusões que cegam as pessoas, apelando para noções como o inconsciente. A consequência disso é que os atores são comumente tratados como pessoas iludidas, de juízo “dopado” (BOLTANSKI, 2011, p.20), como se sofressem a dominação sobre eles exercida, não só de forma involuntária, mas, às vezes, até auxiliando o seu exercício. (BOLTANSKI, 2011, p.2) A capacidade crítica dos atores é, em particular, subestimada ou ignorada, e se tenta explicar quase todo seu comportamento por meio da internalização das normas dominantes (BOLTANSKI, 2011, p.20), cabendo, assim, apenas à teoria crítica desmascarar essa realidade e estabelecendo, nesse processo, uma clara distinção entre a capacidade crítica dos cientistas frente a das pessoas comuns. (BOLTANSKI, 2011, p.1-49)

É particularmente contra essa assimetria – entre o “iluminado” cientista social e as pessoas comuns afundadas em ilusão – que Boltanski, Thévenot e outros irão se levantar. (BOLTANSKI, 2011, p.23) Para eles, “se quisermos levar a sério as reivindicações dos atores quando denunciam as injustiças sociais, criticam as relações de poder, ou revelam os objetivos escusos de seus oponentes” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p.364.) – e este é o objetivo, e é disso que se trata a participação

---

<sup>23</sup> Ciente das reflexões em torno dos termos ‘atores’ e ‘agentes’ prefere-se, ao citar, manter o termo preferido por cada autor. Boltanski e os sociólogos da crítica, por exemplo, utilizam intencionalmente o termo ator como uma reação “ao automatismo característico dos agentes que povoam parte da sociologia tradicional, em específico os trabalhos de Pierre Bourdieu” (CAMPOS, 2016, p.719)

deliberativa – deve-se considerá-los como seres dotados de capacidades críticas tal qual o cientista.

Mas, pode-se perguntar, o quanto esta crítica realmente se aplica aos teóricos críticos em geral e aos teóricos críticos do planejamento urbano em particular?

Começando por Bourdieu:

Bourdieu irá chamar, em *O ofício do sociólogo*, as propostas de valorização do saber dos agentes de “humanismo ingênuo”, porque as relações sociais “se estabelecem entre condições e posições sociais, e porque, ao mesmo tempo, são mais reais do que os sujeitos que estão ligados por elas”. Afirma que as opiniões das pessoas não podem explicar o funcionamento de uma organização, mas que, ao contrário, é “a apreensão da lógica objetiva da organização” feita pelo cientista, “que conduz ao princípio capaz de explicar, por acréscimo, as atitudes, opiniões e aspirações”. (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2010, p. 28-29.) Não só os conhecimentos das pessoas são negados em favor dos do cientista, como até mesmo o direito de explicar suas próprias ações é negado. É somente o cientista, em seu esquema conceitual, que tem a capacidade de explicá-las.

Partindo agora para os teóricos do planejamento urbano, podemos perceber o caráter um pouco mais ambíguo de sua relação com a população:

Em Nunes (1999) e Nunes e Teixeira (2019), por exemplo, esta relação é sutil. A participação nessas autoras é vista como a aprendizagem da cidadania, esta que é definida tanto como usufruto dos direitos políticos, cívicos e sociais, quanto como “o dever de uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento e compromisso com a dimensão coletiva” (NUNES, 1999, p.117). Ensinar a se inserir conscientemente no mundo é um dos objetivos de sua pedagogia da participação. As pessoas, especialmente os mais pobres, ainda não estariam “conscientes”, por assim dizer. O tratamento dos mais pobres por Nunes, aliás, merece especial atenção. Ponto focal no artigo de 1999 e destaque no capítulo escrito em conjunto com Teixeira em 2019. Em seu livro de 2006, a autora alterna entre reafirmar e defender a racionalidade destes:

A maneira como as pessoas pensam mostra-se perfeitamente lógica e em acordo com suas necessidades, observando-se que suas estratégias de vida são perfeitamente inteligentes e adaptadas. Trata-se de uma espécie de resignação no sentido etimológico do termo, em latim, *resignare*, que quer dizer “dar um outro sentido” ou “re-interpretar” os dados da vida de uma

maneira adaptada às possibilidades de intervenção de cada um. (NUNES, 2006, p. 48)

E passagens como esta: “Assim, é frequente que as pessoas não percebam os mecanismos estruturais que condicionam suas condições de vida ou que deem explicações superficiais e mesmo fantasiosas para os fatos da vida corrente.” (NUNES, 2006, p.49). O motivo desta afirmação? 35% de respostas erradas em uma pergunta que era “aparentemente evidente”, e uma resposta a uma das perguntas que poderia ser interpretada de diversas outras maneiras que não a da autora (NUNES, 2006, p.50.). Em momento nenhum é a construção científica o que é questionado, não se questiona sobre a montagem do questionário, ou possíveis interpretações alternativas à resposta.

Já Flávio Villaça é explícito em seu descrédito da população e em sua reverência à teoria crítica. Citando Marilena Chauí, afirma que “enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento, a ideologia se manterá”. (CHAUÍ, 1981, p.87 apud VILLAÇA, 1999, p. 174) O estudo de Villaça é uma completa e complexa análise sobre a história do planejamento urbano no Brasil cujo mérito deve ser reconhecido. Isso não muda o fato de que a população, nele, não tem agência, capacidade crítica ou autonomia alguma. Não tem pensamento, como diria Chauí. O único agente perceptível, até os anos 1990 – porque este, para o autor, marca o início do processo de politização (crítica) do planejamento urbano –, (VILLAÇA, 1999, p. 235-236) é “a ideologia dominante” que “implanta” ideias e crenças – ideologias – nas pessoas. (VILLAÇA, 1999, p. 225).

Para não estender demais os exemplos, Souza (2006) é o último dessa lista. O autor, baseando-se em Cornelius Castoriadis, é defensor de uma autonomia radical da população contra toda forma de heteronomia. Essa posição faz com que ele dê uma importante atenção às capacidades e potencialidades dos grupos sociais, mas, mesmo ele ocasionalmente desliza, como no seguinte trecho:

Ironicamente, muita gente, apesar da usual desconfiança em relação aos políticos profissionais, acha mais razoável entregar a outrem o poder de decidir sobre os assuntos que afetam a sua vida. Essas pessoas não fazem ideia de que esse pode ser um comportamento assaz funcional para um sistema de dominação que, de um modo ou de outro, as prejudica, ao tolher sua liberdade; e essa cegueira e esse comodismo são inoculados pela ideologia dominante, a qual encontra guarida nos grandes meios de comunicação em massa e em parte da intelligentsia. (SOUZA, 2006, p.186)

Tomando a inação, fruto, justamente, de uma lucidez crítica que leva ao desencantamento (BOLTANSKI, 2013, p. 451), como ausência dessa crítica, Souza diminui a mesma população que tenta provar ser capaz. Vale ressaltar, aqui que Boltanski e Thévenot não subestimam a importância da dominação, da força, de interesses, e até das mentiras, ilusões e autoengano na vida social. Os dois sociólogos apenas consideram que estas, quando colocadas no centro dos argumentos, impedem a verdadeira representação dos atores sociais (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p. 364.), necessária às ciências sociais como um todo, mas indispensável ao se defender a participação popular.

O problema, portanto, não é a crença na existência de dominação, ilusões e mentiras, o problema é a crença de que somente eles, os cientistas iluminados pela teoria, as enxergam e as critiquem, de que estas populações, as mesmas que nas experiências práticas de Souza, quando surgia a oportunidade, se organizavam e lutavam por melhorias em seus espaços (SOUZA, 2006, p. 190), estariam “acomodadas”, sem “fazer ideia” do que as prejudica.

### **3.2 A POPULAÇÃO E A REFORMA URBANA**

Entretanto, a separação entre teóricos e técnicos da participação, de um lado, e a população do outro, não seria assim tão relevante para este trabalho se ela não se verificasse igualmente no plano empírico, se, no acontecimento da formulação da agenda da reforma urbana, a demanda por participação popular tivesse vindo da própria sociedade, afastando as alegações de desconhecimento e ilusão dos teóricos.

A “reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter distributivista e universalista.” (SOUZA, 2006, p. 213) e a democratização do planejamento e da gestão do espaço urbano – fazer a população participar efetivamente da elaboração e da gestão de políticas públicas para a cidade – é um de seus principais objetivos. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 68) Mas, a reforma urbana, como mostra Souza e Rodrigues (2004), foi, já em seu início, nos anos de 1960, uma pauta de baixa visibilidade. E assim permaneceu nos anos 1980, se comparada a outras pautas (SOUZA, 2006, p. 217.).

Com a ditadura militar, instaurada em 1964, a luta pela reforma, na época dedicada à questão da moradia, entra em hibernação. Retoma seu fôlego, transformada em reforma social, em meados dos anos 1980, com o fim do regime, quando se torna claro que o país necessitará de uma nova constituição e o Congresso Constituinte abre a

possibilidade do envio de emendas populares, desde que assinados por, no mínimo, trinta mil eleitores. A Emenda Popular da Reforma Urbana receberá cerca de 150 mil assinaturas e passará para a apreciação do Congresso. Contudo, a título de comparação, a Emenda da Reforma Agrária obteve cerca de um milhão de assinaturas, em um país onde a população urbana já tinha se tornado maioria. (SOUZA, 2006, p. 216-217.) Desta emenda restaram os dois magros artigos na constituição que, treze anos depois, foram propriamente regulamentados através do Estatuto da Cidade.

Aqui, cabe um parêntese para se avaliar brevemente o Estatuto, elemento jurídico derradeiro deste movimento. Para Souza (2006, p. 221.), o Estatuto da Cidade foi sim um avanço jurídico formal, mas só deve ser assim encarado contanto que suas limitações sejam enxergadas e que não se contente com elas nem por elas se deixe pautar. O Estatuto, para o autor, seria vago em quase todas as passagens que menciona a participação, cabendo assim uma margem para a interpretação das prefeituras, sobre se o processo participativo deve ser meramente consultivo ou deliberativo. É um avanço, sem dúvida, mas tímido e incompleto, com o qual não se pode acomodar.

Retornando à participação, a seguinte passagem de Souza resume o processo ocorrido na época:

Em meados nos anos 80 teve lugar uma notável convergência dos esforços de três grupos de atores sociais: entidades de representação profissional, integradas por pessoas de classe média (Instituto de Arquitetos do Brasil, Associação dos Geógrafos Brasileiros e outras); alguns ambientes propriamente acadêmicos; e movimentos sociais. Como observou Ana Amélia da Silva sobre a mobilização pela reforma urbana em São Paulo nos anos 80 (o epicentro da mobilização no Brasil, diga-se de passagem), o peso das assessorias técnico-profissionais foi, já no começo, desproporcionalmente grande, e o movimento não chegou a ter um enraizamento popular tão expressivo quanto certos líderes e militantes quiseram fazer crer (cf. SILVA, 1990). (SOUZA, 2006, p. 223)

Na década seguinte, o movimento, se não cindido em dois, mostraria uma divisão ainda mais clara entre os técnicos e acadêmicos e os ativismos microlocais (favelas e bairros formais) e suas federações, estes últimos, cada vez mais debilitados politicamente se comparados com a década anterior. Os movimentos sociais, já nem tão influentes assim na década de 1980, vão gradualmente perder espaço para os técnicos e acadêmicos que irão se configurar, nos anos seguintes, em um novo tecnocratismo, dessa vez à esquerda (SOUZA, 2006, p. 223-224.).

A participação deliberativa, desde o início, foi uma construção e uma demanda técnica e academicamente inspirada com pouca ressonância e visibilidade com a população. Permanece fundamental. Não se questiona aqui sua importância, mas, há de se reconhecer que talvez as táticas empregadas até aqui para difundi-la não tenham sido as mais adequadas, faltando, ironicamente, participação e deliberação.

### 3.3 A IDEIA DE PARTICIPAÇÃO

Como visto na seção anterior, a reforma urbana, inicialmente centrada na questão da moradia, entra, com a ditadura, em um período de hibernação nos anos 1960. A partir de meados da década de 1970 os ativismos urbanos começam a ser retomados e, com a reabertura em 1984, a reforma urbana retornará como um ideário mais amplo, que incluirá em seu bojo a participação (SOUZA, 2004, p. 63-64). A noção de uma gestão e um planejamento participativos evoluirá desde então, sendo legitimada pelos mais diferentes atores. O ápice dessa legitimação ocorrerá na conferência Habitat II, da ONU, em 1996, quando a participação deixa de ser uma reivindicação e prática de uma vanguarda e se torna uma forma de gestão usada por diversas correntes políticas (NUNES, 1999, p.115). Considera-se então, aqui, que o período de formação das concepções participativas é, de forma mais ampla, entre 1975 à 1996 e, de forma mais estrita, entre 1984-1996.<sup>24</sup> Período que coincide com o que Luc Boltanski e Ève Chiapello (2009) irão identificar como o de uma diminuição ou um silenciamento da crítica ao capitalismo, que some já no fim dos anos 1970, mas que é melhor delimitado entre os anos de 1985 e 1995.

É nesta época, por exemplo, que Francis Fukuyama (1989) irá publicar o seu *O fim da história?* declarando o liberalismo, não um possível comunismo como afirmava Marx, como o verdadeiro fim da história. Para este autor, democracias liberais junto às economias de mercado seriam o ponto final da humanidade, restando apenas a nostalgia por um tempo onde a história ainda existia. É a era de Thatcher no comando do Reino Unido (1979-1990) e de Reagan no dos EUA (1981-1989). É a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da URSS em 1991. Uma época de liberais jubilosos que hasteavam suas bandeiras com orgulho, de sociais democratas em busca de mudança e de silêncio para todo o resto. A crítica retornaria, Boltanski e Chiapello (2009, p.349-383) mostram que ainda que hesitante e modesta ela já havia sido retomada em 1995,

---

<sup>24</sup> O que não significa, de forma alguma, que as concepções relativas a gestões participativas e deliberativas tenham se esgotado em 1996, elas continuaram a avançar e o fazem até hoje.

mas a influência desse período nas ideias aí surgidas ajuda a explicar muitos de seus componentes e da postura de quem as criou.

### 3.4 A CRÍTICA ENTRE 1985 E 1995

Devido às especialidades do contexto francês analisado por Boltanski e Chiapello, prefere-se utilizar, aqui, apenas os aspectos mais gerais, relacionados às ideias surgidas e debatidas ali, deixando em segundo plano as questões econômicas e políticas francesas que, por serem tão diferentes das brasileiras na época,<sup>25</sup> impedem paralelos diretos.

Construindo um esboço geral das críticas ao capitalismo, os autores identificam as quatro fontes de indignação<sup>26</sup> que lhes dão origem e que permaneceram mais ou menos as mesmas ao longo de toda sua história. Elas são de quatro ordens:

a) o capitalismo como fonte de *desencanto* e *inautenticidade* dos objetos, das pessoas, dos sentimentos e, de modo mais geral, do tipo de vida que lhe está associado;

b) o capitalismo como fonte de *opressão*, porque, por um lado se opõe à liberdade, à autonomia e à criatividade dos seres humanos que, sob seu império, estão submetidos à dominação do mercado como força impessoal que fixa os preços e designa os homens e produtos-serviços desejáveis ou não, e, por outro lado, devido às formas de subordinação da condição salarial (disciplina empresarial, supervisão intermediária dos chefes e comando por regulamentos e procedimentos);

c) o capitalismo como fonte de *miséria* para os trabalhadores e de *desigualdades* com uma amplitude desconhecida no passado;

d) o capitalismo como fonte de *oportunismo* e *egoísmo* que, favorecendo apenas os interesses particulares, revela-se destruidor dos vínculos sociais e das solidariedades comunitárias, em particular das solidariedades mínimas entre ricos e pobres. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.73.)

---

<sup>25</sup> Se perguntando como a crítica poderia ter desaparecido tão rapidamente, os autores comentam sobre a dificuldade de responder à pergunta já que a França não era marcada “por nenhuma ruptura política nítida – como teria ocorrido, por exemplo, se tivesse havido mudança de poder político com orientação autoritária (do tipo golpe de Estado militar com interdição de sindicatos e prisão de militantes” nem sofria com uma crise econômica. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 198), dois problemas que marcaram este período brasileiro.

<sup>26</sup> Embora a teoria crítica mencionada neste trabalho tenha uma clara associação com a esquerda do espectro político, críticas à ordem social podem partir tanto da esquerda quanto da direita. (BOLTANSKI, 2009, p.13-14)

Essas quatro fontes não são diretamente compatíveis umas com as outras e sua combinação dependerá da conjuntura em que se encontram, mas elas podem ser agrupadas em dois grupos: os dois primeiros ('a' e 'b') os autores agruparam sob o nome de crítica estética e os dois últimos ('c' e 'd') sob o nome de crítica social. É a combinação específica da crítica estética e social saída do pós-segunda guerra francês (e mundial) que resultará, paradoxalmente, no período de silêncio da crítica. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.200)

Partindo dos eventos de maio de 68, a crítica estética, que, até então, desempenhara um papel relativamente marginal, se coloca no âmago deste movimento, alcançando o protagonismo na segunda metade dos anos 1970, quando a crítica social parece se esgotar. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.210.)

A crítica social, inspirada no início do capitalismo nos 'socialistas utópicos' e, mais tarde, nos marxistas (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.75), se vê declinar devido à associação ainda muito forte, na época, entre crítica social e o movimento comunista que viria, na França da década de 1980, a ser duramente criticado pela parcela não comunista da esquerda que rejeitava o soviétismo. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.200-224) Essa associação, que hoje em dia soa estranha, levou na época a uma grande deserção da crítica do terreno econômico, direcionando-a à autogestão democrática, à liberação e ao anti-totalitarismo. O período foi marcado pelo florescimento de "novos movimentos sociais" (movimento feminista, movimento LGBT, ecologistas, movimento antinuclear) que foram, parcialmente, ganhando importância na esquerda francesa e mundial (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.210), mas que, sem um modelo econômico correspondente, não viram a chegada ou não reconheceram o novo predomínio liberal no mundo ocidental, também anti-totalitário, mas com um modelo econômico a oferecer: a crítica à opressão do totalitarismo soviético resultou em uma aceitação, ainda que tácita, do liberalismo. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p.75)

O que não significa que a crítica lhe era afeita, sequer reconhecia alguma proximidade. Seu antiestatismo, por exemplo, não renunciava às vantagens adquiridas no Estado de bem-estar social, consideradas direitos adquiridos, rejeitava, portanto, o estado mínimo, um dos pilares do liberalismo. E seus temas de emancipação, criatividade e livre associação em pé de igualdade eram em todo distintos da rígida racionalidade capitalista do período anterior. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 238) Essa diferenciação, contudo, não mudava o fato de que, na época, sem um modelo



alternativo a lhe fazer frente, apenas ela, a economia de mercado, existia como opção de modelo econômico e, portanto, restava à crítica a esperança de uma formação que pudesse reconcilia-la com suas reivindicações de um mundo melhor, um capitalismo à esquerda, por assim dizer. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 238)

Se na França essa esperança não foi propriamente formulada – era mais um “estado de espírito” –, na Inglaterra, Anthony Giddens (1999, p. 74-75) iria declarar, em alto e bom som, no mesmo ano da publicação original do livro de Boltanski e Chiapello, a sua esperança em um modelo conciliador entre economia de mercado, democracia e direitos sociais. Seu *A terceira via* pretendia ser uma contribuição para o futuro dos princípios políticos social-democráticos, contando uma história parecida e ao mesmo tempo diferente da contada por Boltanski e Chiapello e, partindo do ponto de vista de um desses críticos em busca de conciliação, e não do de um observador ‘externo’, não poderia ser diferente. Conciliação essa que seria bem sucedida na política da época. Como mostra Giddens (1999, p.167-168), não foi só na Inglaterra que essa social-democracia conciliadora se firmou. Começando em 1992, a “maré começou a virar” com a vitória de candidatos desse corte: nos EUA com Bill Clinton, nos Países Baixos com Wim Kok, na França com Lionel Jospin, na Itália com Romano Prodi e com Tony Blair na própria Inglaterra. Pode-se adicionar a essa lista também o Brasil, com FHC (FOLHA DE SP, 1998; 1999). Souza (2006, p. 456-457.) também relata esse movimento. Em seu autonomismo castoriadista o enxerga como uma “domesticação” dos partidos de esquerda pelo Estado, clamando, então, aos defensores da participação, por uma perpétua vigilância para aqueles que os adentrarem para não correrem o risco de se deixar cooptar.

A ideia de participação surge nessa conjuntura de “competição, da consolidação democrática e da redistribuição do excedente social” (COMPANS, 2005, p. 17) que afeta igualmente o Brasil. Para Souza (2000, p.277-279), foi com o recuo de parte do pensamento crítico, uma postura defensiva adotada, sobretudo, após o colapso do socialismo real, que os intelectuais progressistas finalmente aceitaram refletir sobre os desafios concretos em nível local, surgindo daí o planejamento urbano alternativo, um planejamento reformista que integra a reforma urbana e visa, sem contestar propriamente a propriedade privada, fazer com que esta cumpra a sua função social.

Mas, diga-se de passagem, o planejamento urbano alternativo não é um reflexo de ideias importadas, e sim uma criação brasileira. A reforma urbana, seu ideário, foi criada visando a combater, entre outras coisas, as extremas desigualdades e a

especulação imobiliária. Fenômenos que, para Souza, não são tão importantes nos EUA e na Europa quanto o são aqui, o que faz com que seus planejamentos “alternativos” sejam mais dedicados à área ambiental, como o planejamento ecológico e o desenvolvimento urbano sustentável. (SOUZA, 2000, p. 284)

Compreende-se agora a necessidade teórica por trás da democracia participativa. Resignados com o capitalismo, restava à crítica da época – os acadêmicos e os técnicos– um projeto que ao menos tentasse humaniza-lo. O aprofundamento da democracia seria o meio utilizado para tal. Aumentando o controle social da população, a participação serviria para conter os excessos da economia de mercado e redistribuir parte de seus ganhos; para “compensar a desigualdade extrema” (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p.116.); para enfrentar a “arraigada cultura política profundamente autoritária” (PONTUAL, 1994, p.64); e até mesmo para solucionar os mais diversos problemas brasileiros, como os da área de infraestrutura e o da corrupção (AVRITZER, 2016, p. 7-28.). A democracia participativa serviria, enfim, para criar um mundo mais justo, ainda que capitalista.<sup>27</sup>

Mas esta era a posição da crítica científica. A população, a crítica das pessoas comuns, tinha expectativas e ideias um tanto diferentes nos três tópicos – direitos sociais, democracia e economia – que animaram os debates acadêmicos que deram origem à concepção de democracia participativa, tópicos estes que lhes eram igualmente relevantes, mas por razões diferentes daquelas que mobilizavam os críticos. Os debates informais e os eventos significativos do período, como o fim da Ditadura Militar em 1984 e o Plano Real em 1994, direcionaram as forças de reivindicação popular para outros caminhos que atualmente influenciam diretamente na popularização da participação.

### **3.5 A POPULAÇÃO ENTRE 1984 E 1996**

#### *a) Direitos sociais*

Começando com os direitos sociais, este é o único tópico no qual pode se considerar que há uma sinergia entre a posição geral da crítica e a posição geral do resto da população. Dos 15 tipos mais comuns de proposição à Constituição feita através do

---

<sup>27</sup> Nem todos os autores que discutem participação se encaixam nessa definição, Souza (2006, p. 185-186.), por exemplo, é um anticapitalista que vê a participação como um fim em si mesmo e um direito inalienável, mas, como o mesmo afirmou em outra ocasião, o “*mainstream*” está longe de deslegitimar o modelo capitalista. (SOUZA, 2000, p.273)

SAIC (Sistema de Apoio Informático ao Constituinte),<sup>28</sup> no período constituinte, ao menos 6 podem ser classificadas como versando sobre direitos sociais. São elas: 3º lugar, política educacional (14,33% das sugestões); 4º política trabalhista (12,64%); 9º política previdenciária (3,30%); 11º política nacional de saúde (2,05%); 14º política nacional de transportes (1,12%) e 15º política habitacional (1,11%)<sup>29</sup>, somando um total de 34,22% e ficando na frente de questões relativas ao Estado, com 32,20% das sugestões,<sup>30</sup> do 2º lugar, organização social (14,44%); e de sugestões na área econômica (6,88%)<sup>31</sup>. (BARROS FILHO, 1991, p. 130-131) Sendo um mecanismo de proposição para uma Constituição, o regimento jurídico máximo do país, essa composição de propostas, dedicadas a assuntos que não os relativos ao direito propriamente dito, chama a atenção dos observadores. Em uma avaliação qualitativa das sugestões, Barros Filho comenta:

“A maioria das sugestões são curtas, motivadas pela premência na resolução de problemas, pelo desassossego social. Com algumas raras excessões (sic), o SAIC não contém nenhuma sugestão que se assemelhe na forma a uma Constituição. As proposições são raramente jurídicas. (BARROS FILHO, 1991)

A população via na nova Constituição uma chance de melhora de vida, de, se não os sanar, ao menos mitigar os problemas históricos do país.

Sua busca por direitos sociais daria resultado nos anos seguintes, a criação de um sistema único de saúde, o alargamento das obrigações do estado na educação e a criação de políticas de assistência social, além de uma diminuição da pobreza e da desigualdade podem ser creditados à redemocratização (AVRITZER, 2016, p. 7-28). No entanto, há de se ter cuidado, a participação consultiva através do SAIC e de outros mecanismos como o das emendas populares não pode ser confundida com um desejo, formulação ou popularização de uma ideia de democracia deliberativa na população geral. Como se verá mais adiante, os anos pós redemocratização, ao responder algumas destas questões sociais postas pela população, fortaleceram o sistema representativo – e

<sup>28</sup> O SAIC é um banco de dados que reúne as sugestões feitas aos constituintes por cidadãos brasileiros na época de formulação da Constituição Brasileira, entre 1986 e 1987. São, no total, 268.174 sugestões catalogadas, vindas de 72.719 formulários enviados (um por pessoa), partindo de diversas camadas da população brasileira. Nas palavras de Monclaire (1991): “é um banco único no mundo. Isso por que nunca foi possível medir, numa escala tão grande e com tantas nuances, o estado da opinião”.

<sup>29</sup> Curioso notar que dentre as políticas sociais discutidas, a política habitacional é a última colocada.

<sup>30</sup> Formada pelas categorias: 1º direito – organização do Estado (17,01%), 5º política – estrutura do Estado e 8º administração e pessoal – serviço público (3,30%).

<sup>31</sup> Formada pelas categorias: 7º política econômica (4,65%) e política financeira (2,23%).

não o deliberativo – e, com isso, a ideia de democracia que ele carrega. A representação e a deliberação, embora ambas expressões da democracia, não possuem a mesma fonte nem mobilizam as mesmas forças.

#### *b) Democracia*

Para Santos e Avritzer (2002, p. 55), a reinvenção da democracia participativa no Brasil está intimamente ligada ao processo de redemocratização pelo qual o país passou. A Assembleia Constituinte aumentou a influência dos diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Entretanto, esses espaços jurídicos necessitavam ser transformados em espaços reais de deliberação, o que estava associado, no lado da população, a uma herança comum da redemocratização, que levou os agentes sociais, especialmente de movimentos comunitários, a querer participar e, no lado da administração, à vontade política de determinadas administrações que, aqui no Brasil, estavam particularmente ligadas ao Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>32</sup> (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65-69). Vê-se, então, que, em seu início, a vontade de participação estava ligada a setores específicos, tanto da população quanto da política, que participaram do processo mais amplo de redemocratização. Uma semente deliberativa, em meio a um processo voltado à representação.

Porque não há como dar à redemocratização outra tônica que não a representativa. Talvez, em outra conjuntura, em que o PT, ainda novo na época, ou qualquer outro partido com um projeto de implantar espaços efetivos de deliberação, tivesse sido o protagonista do processo redemocratizador, a situação teria sido diferente. Como foi, esse título pertence ao MDB. O partido não fez tudo sozinho, como assinala Carvalho (2021, p. 179-195), ele foi um dos pilares do movimento, as associações de bairro, associações de favelas, associações eclesiais, movimentos sindicais, OAB, Sociedade Brasileira para o progresso da ciência (SBPC), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e os outros partidos de oposição da época, PTB, PDT, PP e PT, todos fizeram sua parte, mas é inegável o protagonismo do MDB durante todo o período. Foram eles que começaram os ataques pela via institucional à Ditadura, e foi sob sua liderança que se lançou a campanha das Diretas já, movimento que por muito tempo seria a maior mobilização popular do país, se medido pelo número de pessoas nas ruas

---

<sup>32</sup> Entre 1997 e 2000, das 140 gestões que adotaram o orçamento participativo, 71 eram ligadas ao partido (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65-69).

(CARVALHO, 2021, p. 194). O foco dessas mobilizações eram o retorno do sistema representativo e a maior parte da energia gasta era em direção a esse objetivo, o que leva a pensar que talvez, mesmo que o MDB não fosse o protagonista, outras formas de democracia não entrariam em pauta nesta época. A política é um jogo de forças, no qual desperdícios e falta de foco são custosos, e apostar todas as fichas em uma proposta nova e radical de democracia, que poderia afastar possíveis aliados, poderia resultar na manutenção de um regime do qual todos queriam se livrar. As Diretas já são um exemplo disso, seu objetivo era forçar o Congresso a aprovar uma emenda à Constituição que permitisse a eleição direta. Essa emenda necessitaria de dois terços dos votos, exigindo o apoio de parte dos deputados governistas. Mesmo com os votos de 55 dissidentes do partido do regime a emenda não foi aprovada, faltando apenas 22 votos. As manifestações não foram inúteis, na eleição de 1985 foi impossível contornar as demandas populares, mesmo em uma eleição por colégios eleitorais. Tancredo Neves ganharia com 480 votos, contra 180 do candidato governista marcando o fim da ditadura (CARVALHO, 2021, p. 194-195). A “derrota” das Diretas já é pedagógica, apesar de todo seu impacto, a eleição seguinte ainda ocorreu no modelo colegiado, nesse cenário, pode-se perguntar, quantos iriam às ruas por uma proposta mais nova e radical de democracia? E, sem a mesma intensidade – ou mesmo com ela – de apoio popular às manifestações, quantos dos colegiados da Ditadura votariam a favor de um candidato que a defendesse?

Há um argumento a ser feito relativo à participação na forma das manifestações para o retorno da democracia representativa e à participação consultiva no SAIC. De que essas grandes mobilizações vieram de um desejo de participar na vida política e, portanto, do desejo por uma democracia participativa.

De certo modo não é uma conclusão errada, é válida contanto que se ignore o conteúdo dessas manifestações: o sistema representativo.

Hannah Arendt (2011), comentando sobre a liberdade política, defende que esta é diferente da libertação, cuja definição de liberdade pode somente ser a negativa: o poder de agir sem a coerção de outros. Sua ideia de liberdade política vem dos gregos antigos, é uma ideia positiva, de liberdade como modo político de vida, a libertação seria sua condição, mas não conduziria automaticamente a ela. Para os gregos, como os homens eram por natureza não iguais, eles precisam de uma instituição artificial, a *polís*, que os igualaria na isonomia. A igualdade existiria no e pelo corpo político, as pessoas só seriam livres com seus pares, com “a participação nos assuntos públicos ou a

admissão na esfera pública” (ARENDT, 2011, p.61), porque apenas participando das decisões coletivas que nos afetam é que se pode dizer que somos livres. Berlim (2002, p. 200-205), analisando também esses dois tipos de liberdade política, vai refletir acerca do reconhecimento, e de como ele, por vezes confundido com ela, difere da liberdade. Se a liberdade de Arendt seria a igualdade na participação, o reconhecimento seria o simples sentimento de igualdade, de pertencer a um grupo. O reconhecimento não busca, necessariamente, a liberdade de fazer o que se quiser, nem busca, também, a igualdade em direitos legais, busca-se, resumindo, ser tratado como um indivíduo, como um igual. Porque, mesmo que os membros de minha própria sociedade não me deem “liberdade”, eles me entendem e eu os entendo e, reconhecidos, somos alguém no mundo. É esse desejo de reconhecimento recíproco que leva à preferência da mais autoritária das ditaduras à mais iluminada das ditaduras por alguns, na primeira se é alguém, há uma chance, na segunda não.

Ambas as reflexões; a da diferença entre libertação e liberdade política; e a da diferença entre reconhecimento e liberdade, podem auxiliar a pensar o processo de redemocratização. O desejo de se libertar da Ditadura não leva, como ressalta Arendt, automaticamente ao desejo pela liberdade política como modo de vida, nem o desejo por se sentir representado, isto é, reconhecido, é também automaticamente um desejo por liberdade ou libertação. A participação deliberativa, a liberdade como modo de vida, é, mesmo em suas diferentes versões, um conceito que diz respeito a algo específico, que surgiu em tempos e lugares específicos e deve ser reconhecida como tal. Reduzir a participação a sua definição mais simples e genérica é esvaziar todo o potencial transformador que essa palavra carrega.

### *c) Economia*

Quanto ao último item da lista, a economia, ela está diretamente relacionada à democracia, a seu retorno e sua consolidação. Apesar do declínio do governo militar possuir também outras causas, a legitimidade do regime estava diretamente ligada ao desempenho econômico do país e, quando este começou a declinar, declinou também o suporte que possuía (BRUM, 2010, p. 392). A democracia retorna com uma população repleta de expectativas, a recuperação econômica uma das maiores. A democracia, para a maioria, não era vista como um meio de conter os males de uma economia de mercado, mas como a sua grande salvadora, e quaisquer sinais de sucesso eram recompensados nas urnas.

O Plano Cruzado, o primeiro de seis planos fracassados destinados a resolver a crise inflacionária brasileira, fez com que, em seu breve “sucesso”, o então presidente José Sarney obtivesse os maiores índices de aprovação e popularidade da história do país e proporcionasse a seu partido uma inigualável vitória nas eleições gerais de 1986 para governadores, onde levou 22 dos 23 estados, e as maiores bancadas de membros da Assembleia Constituinte e das assembleias estaduais. Com o fracasso do plano, pouco depois das eleições, sua derrocada “semeou a decepção e o descrédito, a frustração e a revolta” (BRUM, 2010, p. 407). O apoio se foi tão rápido quanto veio.

Com o fracasso do primeiro governo pós redemocratização, as eleições de 1989 trouxeram uma renovação da esperança. Seriam as primeiras eleições diretas após 29 anos. Fernando Collor de Mello foi o eleito na ocasião: fracassaram também seus planos – Collor I e II –, e a sociedade novamente tem suas expectativas frustradas. O presidente, pego em um escândalo de corrupção, vai ser o primeiro presidente impedido da história do país (BRUM, 2010, p.425).

O combate efetivo à inflação, após oito anos e seis planos custosos e inefetivos, vai se encerrar com o Plano Real, anunciado em 7 de dezembro de 1993 (BRUM, 2010, p.482). Fernando Henrique Cardoso, idealizador do plano, ganhará as eleições de 1994 com 54,3% dos votos, em primeiro turno, e as de 1998, com 53,06%, também em primeiro turno (BRUM, 2010, p.489), o único da Nova República a ser assim eleito.

A crise, uma das causas da redemocratização e seu fim, uma de suas maiores esperanças, finalmente terminava. A economia de mercado e o sistema representativo, os dois pontos de resignação por parte da crítica, se tornavam fontes de celebração para todo o resto.

### **3.6 E AGORA?**

Os avanços produzidos nos campos social, principalmente nos governos Lula, com o aumento dos gastos sociais de 11,9% do PIB em 2002 para 13,45% do PIB em 2008 (MATTEI, MAGALHÃES, 2011, p. 148), e econômico, nos governos de Itamar Franco e FHC, com o Plano Real, foram imprescindíveis à melhora da qualidade de vida dos brasileiros e à consolidação da democracia. Seu sucesso, contudo, criou incentivos reais na população para se colocar o sistema representativo no centro das demandas em busca de resolução. E não apenas qualquer representação genérica, esses avanços vieram de governos específicos, às vezes mais de uma década após a redemocratização, assim, não seria “a democracia” – no sentido de uma deliberação

popular propriamente dita, o “governo do povo” –, que resolveria os problemas, mas os candidatos certos dos partidos certos. Basta saber escolhe-los que os problemas desaparecerão.

Em um país de tradição paternalista e clientelista como o Brasil, as inclinações existentes a ser um alguém personificado a resolver os problemas se transforma, com a redemocratização, não necessariamente em um paternalismo e clientelismo eleitoral – embora estes sejam fortes – mas em um demasiado peso do sistema representativo como um todo, ao transferir a personalização e as expectativas características a essa tradição à representação. Peso que se renova a cada êxito de um governo, não de forma irrefletida, mas porque a cada novo sucesso este fornece uma “prova” de que é capaz de responder esse ou aquele clamor e, com isso, vai acumulando cada vez mais responsabilidades. Legitimado por cada prova que fornece, o sistema representativo é alvo de uma forte reflexão da população sobre esses dados empíricos, sobre quem fez ou deixou de fazer, de quem foi ou não exitoso, uma intensa crítica sobre os representantes se forma e, com mais frequência do que há de se imaginar, uma crítica ao sistema como um todo.

Essa crítica leva a uma atenção redobrada à representação e, se há uma maior tolerância do que o que deveria ser aceitável aos comportamentos inapropriados e, às vezes, criminosos de representantes, a ideia de uma população apática e acrítica que frequentemente povoa os trabalhos não se confirma. Souza, por exemplo, em 2016, (p. 517-524) baseado em Cornelius Castoriadis, vai falar em uma “época do conformismo generalizado”<sup>33</sup> e Carvalho, em seu prefácio de 2014 à 18ª edição de seu *Cidadania no Brasil: um longo caminho*, vai falar com espanto das manifestações de Junho de 2013, de como elas foram inesperadas e que, apesar de algumas indicações em seu livro de que algo se movia no subterrâneo da sociedade brasileira, prestes a perturbar a calma política, ele, “como, aliás, os cientistas políticos, sociólogos, jornalistas, políticos, serviços de inteligência, marqueteiros, estavam longe de prever que a turbulência se verificaria tão cedo e com tanta força.” (CARVALHO, 2021, p. 9). Os eventos dos últimos dez anos da história brasileira mostram que, para o bem ou para o mal, apáticos os brasileiros não estão. Protestos e caminhadas se tornaram recorrentes, recordes de manifestantes foram quebrados, atos a favor e contra candidatos se tornaram comuns e a Praça dos Três Poderes foi invadida três vezes, uma delas em um ato terrorista de

---

<sup>33</sup> Embora no capítulo dedicado à época do conformismo generalizado o sentido desta época pareça ser o desaparecimento das utopias, Souza irá utilizar o termo como sinônimo de baixa participação da população (2006, p. 205).



antidemocratas inconformados que o seu candidato – seu solucionador, ou melhor, “salvador” – havia perdido as eleições. (BBC NEWS, 2018; CNN, 2022; G1, 2016; G1, 2013; O TEMPO, 2023). Há muito o Brasil não conhece calma.

Mas, se a população não está inconsciente nem apática, o que ocorre no caso do BRT soteropolitano e de tantas outras cidades? Por que as pessoas não participam?

Um dos possíveis fatores é que, se o Estado é visto como o solucionador de problemas por excelência e vai, ao longo do tempo, acumulando mais demandas e assumindo mais funções, essas demandas passarão a ser redirecionadas a quem pode “resolver mais”, no caso do Brasil, a União, frente aos estados e municípios. Os problemas estruturais do país ajudariam neste processo centralizador de funções, pois, com seus recursos limitados, atacar as desigualdades extremas e os problemas históricos duradouros seria uma atividade de difícil execução para os municípios e estados. Esta tendência à centralização começa pouco após a redemocratização, com FHC.

Maria Hermínia Tavares de Almeida, já em 2005, estuda uma possível recentralização federativa pela qual o país estaria passando. A autora observa que, desde os anos 1990, o governo passou a centralizar as políticas sociais: programas de transferência de renda que, de início, surgiram em cidades médias e algumas capitais foram substituídos por seis programas a nível federal em 1998, por FHC, e unificados sob o nome de Bolsa-Família no governo Lula. Para Almeida, esses fatores, entre outros, não seriam suficientes para diagnosticar um processo de recentralização federativa, sendo necessário mais tempo para responder a essa questão (ALMEIDA, 2005). O tempo respondeu positivamente, havendo uma literatura não só sobre a centralização, mas também sobre os meios utilizados, como a “judicialização da política”, processo no qual o Judiciário é mobilizado para intervir em questões propriamente políticas. Nos conflitos de interesse envolvendo os governos e a União, a Suprema Corte apresenta um claro padrão “centralizador”, isto é, as judicializações são decididas normalmente em favor da União. (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p. 1-11). Este padrão de delegar as responsabilidades preferencialmente à União foi quebrado somente com a pandemia da Covid-19, ainda assim:

“o enfrentamento do STF ao Executivo federal parece ter-se limitado às questões de políticas públicas diretamente relacionadas à pandemia. Embora tenha sido chamado a se posicionar contra muitas MPs apresentadas pelo presidente, ele não o enfrentou em diversas outras normas que tiveram a sua constitucionalidade questionada.” (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021, p. 35)

A União, ao longo dos anos, em um processo iniciado por FHC, vem acumulando vitórias contra os estados sobre diferentes prerrogativas, atraindo, neste percurso, cada vez maior foco por parte da população.

Paralelo ao processo de centralização de funções, houve também uma “centralização” na participação institucionalizada.

As políticas participativas existentes em nível local, característica de partidos como o PT, o PSB e outros partidos de centro-esquerda no início da redemocratização, deixa de ter importância para esses partidos a partir de 2004-2005. Essas políticas se tornaram isoladas em algumas poucas administrações, deixando de ser uma política da quase totalidade delas. Um caso exemplar é o de Belo Horizonte: em 2004 se diminuiu a aplicação de recursos em seu Orçamento Participativo e, em 2008, reduziu drasticamente o nível dos investimentos. (AVRITZER, 2016, p. 52-55). No nível federal, a chegada do PT ao poder, em 2003, trouxe uma orientação genericamente participativa que implicou na expansão dos conselhos e conferências nacionais. A efetividade da participação, entretanto, depende da área, “aquelas ligadas às políticas sociais tornaram-se fortemente participativas, mas com grandes diferenciações internas. Ao mesmo tempo, outras áreas das políticas públicas tiveram suas propostas de participação bastante questionadas.” (AVRITZER, 2016, p. 56). De 113 programas de governo relacionados às políticas sociais, 42 (37,17%) tiveram alguma forma de participação, já na área de Infraestrutura e recursos naturais, dos 51 programas de governo, apenas 10 (19,6%) foram participativos. Do total de 189 programas analisados por Souza e Pires (2012 apud AVRITZER, 2016, p. 59), 58 foram participativos. No que diz respeito ao nível federal dos governos Lula e Dilma<sup>34</sup>, pode-se com segurança afirmar que estes foram mais participativos que os governos anteriores, participando das conferências nacionais, ao todo, 6,5% da população adulta do Brasil. (AVRITZER, 2016, p. 55-60). A participação efetiva da população, principalmente na área das políticas sociais, mostra que a população não é avessa à participação, ela comparece em determinados tópicos, em determinadas instâncias. Assim, a pergunta feita anteriormente, sobre o por que a população não participar está mal formulada, mas outras questões tomam seu lugar.

A progressiva centralização de demandas e poderes explica parte do desinteresse por questões no nível do município, mas não todo ele, além disso, não explica a

---

<sup>34</sup> Os governos Lula foram marcadamente mais participativos que os de Dilma.

ausência de participação constatada por Avritzer nas obras de infraestrutura, creditada à falta de pressão na área por parte dos movimentos sociais nos anos 1990 devido ao apagamento de investimentos no setor provocado pela crise do período anterior à redemocratização. (AVRITZER, 2016, p. 51) Apesar de se concordar, aqui, com a constatação da falta de participação nesta área, observada inclusive no BRT, a explicação de Avritzer deixa a desejar. Por essa lógica, o retorno dos investimentos deveria ter alimentado um retorno de movimentos nessa área, o que não ocorreu. A falta de pressão de movimentos sociais parece ser o sintoma, não a causa e, aliado ao baixo poder de mobilização da agenda da reforma urbana constatada por Souza (2006), se faz forçoso constatar que questões relativas ao espaço não parecem ter grande poder mobilizador no Brasil. A esperança do geógrafo francês Hildebert Isnard (1982 [1978], p.117), de que é “da intensificação dos conflitos sociais, em que a cidade é um foco candente, que se pode esperar uma tomada de consciência para restituir ao homem o domínio do facto urbano.”, continua apenas uma esperança, 45 anos depois de sua publicação.

Entretanto, seria injusto declarar que o espaço como um todo não tem poder de mobilização. O espaço vivido, o espaço do cotidiano, a casa, a rua, a praça, o parque, a praia, estes continuam a mobilizar a população. Exemplos não faltam, sequer se precisa sair de Salvador para encontra-los. Quando a prefeitura, em janeiro de 2010, anunciou um pacote com 22 projetos de arquitetura com a justificativa de preparar a capital baiana para a Copa do Mundo, que desapropriaria 4,6 milhões de metros quadrados, a população e os movimentos sociais, especialmente da Cidade Baixa, área pobre da cidade, se manifestaram obrigando a doadora dos projetos, a Fundação Baía Viva, a retirar os projetos referentes à área, mantendo apenas os menos polêmicos (REBOUÇAS; MOURAD, 2019). E, no fim de 2011, quando a empresa Premium Produções ocupou uma praça para a instalação de seu camarote de carnaval, antes do prazo previsto, os comerciantes e banhistas que dela se utilizavam se reuniram no movimento Desocupa. Depois, quando o prefeito João Henrique, na tentativa de aprovar uma lei sem a devida apreciação social – já comentada no capítulo 2 – aprovou no dia 18/01/2012 uma resolução que permitiria extinguir parques e construir prédios em alturas que viriam a sombrear as praias, o Desocupa, três dias depois, no dia 21, conseguiu por nada menos que mil pessoas nas ruas, seguida por outra manifestação, doze dias depois, com 1300 manifestantes: “Quem disse que os soteropolitanos estão

apáticos e conformados com a falta de planejamento e gestão públicos em sua cidade?” (SERPA, 2014, p. 205).

Mas, não só de reações aos desmandos da administração vive o soteropolitano, o programa Ouvindo Nosso Bairro da prefeitura de Salvador, criado em 2015 e institucionalizado em 2017, é um programa de participação popular considerável, justamente na área de infraestrutura. Uma espécie de orçamento participativo à soteropolitana, o programa, com orçamento de 41 milhões em 2021, pretende elencar as demandas por intervenções urbanísticas dos cidadãos de cada um dos 170 bairros de Salvador. Ocorreu em 2021 de forma 100% online – devido à pandemia – e em duas etapas, a primeira, quando os participantes enviam a sugestão de intervenção resultou em 21.129 sugestões; e a segunda, quando se vota na intervenção mais importante para os diferentes bairros, obteve mais de 32 mil votos (OUVINDO NOSSO BAIRRO, 2021). Número pequeno, se considerando o fato de que o programa abrange toda Salvador, mas que não deixa de ser significativo. As intervenções ao nível do cotidiano em que opera o programa: drenagens, requalificação de praças, construção de escadarias, limpeza de canais, abertura, recapeamento e pavimentação de vias (BAHIA NOTÍCIAS, 2021), levaram as pessoas a participar em um programa institucional em uma área que historicamente mobiliza pouco.

Cabe, então, uma nova pergunta: por que a população participa apenas em certas escalas e apenas em certas demandas? E mais uma: o que fazer para envolver a população nestas questões em que elas não demonstram interesse?

A resposta?

Essa fica para uma próxima.

## **DIGRESSÃO: POR QUE O BRT? - NÃO AO BRT**

Neste trabalho, evitou-se deliberadamente discutir os argumentos utilizados pelos agentes sociais para defender ou criticar o sistema BRT. Assim foi feito para se evitar o risco de que juízos feitos sobre esses argumentos pudessem ser confundidos por juízos de valor sobre determinada participação no debate público. Erros acontecem, informações se desencontram e coisas mudam, declarar como incorreto um ou outro argumento cunhado com base na quantidade limitada de informações disponíveis na época poderia deslegitimar uma tomada de posição que era válida e coerente quando foi realizada. Preferiu-se, então, reunir aqui a análise dos argumentos utilizados, a título de curiosidade.

Um artigo publicado pelo jornal A Tarde, em 8 de setembro de 2022, resume os pontos de crítica levantados durante o processo de concepção, construção e implantação do BRT, reunindo falas de grupos e especialistas que atuaram nesse período, muitos dos quais vistos neste trabalho. Este artigo servirá, então, como representativo da posição crítica ao BRT, sendo complementado com outras tomadas de posição que se mostrem relevantes à discussão. Já a posição de defesa ao BRT, será baseada no site do projeto e em uma nota lançada pela prefeitura à imprensa com intenção de responder ao questionamento “Por que o BRT?” e serão, eles também, complementados com outros argumentos relevantes.

O primeiro argumento levantado contra o BRT pelo A Tarde é o preço. Quando o projeto foi anunciado recebeu, com razão, o título de BRT mais caro do país. Era orçado em R\$ 820 milhões de reais, com custo estimado em R\$ 68 milhões ou R\$ 117 milhões por quilômetro a depender do trecho da obra (PORTAL A TARDE, 2018), enquanto o normal para sistemas BRT em outras partes do país é de, segundo o Ipea, entre R\$ 10 milhões e R\$ 30 milhões por quilômetro<sup>35</sup>. (PORTAL A TARDE, 2022a). Este preço cairia no decorrer do projeto, mas o artigo do A Tarde (2022) ainda levantava o alto preço como um importante ponto de inadequação do projeto, mantendo o título de mais caro entre as capitais do Brasil e citando o custo das obras dos trechos 1 e 3, que custaram R\$ 64,32 milhões por quilômetro, como ilustrativo do preço elevado.

Os trechos 1 e 3, contudo, não são compostos apenas pela obra do BRT, mas também pela realização de uma obra de macrodrenagem, prevista desde a concepção do

---

<sup>35</sup> O baixo preço dos sistemas BRT, se comparado a outros modais, é um de seus principais atrativos. Um BRT com custos que superem os VLTs, geralmente orçados em R\$ 60 milhões por quilômetro, é um BRT sem razões de existir.

projeto, que explica a diferença de preço entre estes e o trecho 2 (SALVADOR; AMBIENTE SUSTENTÁVEL, 2014, p.78). O trecho 2, por exemplo, conta com orçamento de R\$ 204 milhões para 7 km, ou seja, R\$ 29,1 milhões por km, pondo-o certamente entre os BRTs mais caros, mas ainda dentro da normalidade. Os 4,5 km dos trechos 1 e 3 terminaram custando R\$ 283 milhões, R\$ 62,9 milhões por km (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2023), mas esses R\$ 33,8 milhões “extras” não se devem ao BRT propriamente dito.

Outro ponto em favor da adequação orçamentária do BRT é o fato de que o sistema não inclui apenas faixas exclusivas para ônibus, como é o tradicional, mas também duas faixas para carros que deixam a obra mais cara do que as que contêm apenas faixas exclusivas. Entretanto, se este é um ponto positivo no quesito orçamento, não o é em todo o resto. Como argumenta Carl Von Hauenschild, “o futuro do desenvolvimento urbano é a redução de automóveis individuais, o incentivo ao transporte público, seja ônibus ou metrô...”. (PORTAL A TARDE, 2022a) Parece contrassenso implantar um BRT, sistema destinado, também, a diminuir o número de automóveis individuais e estimular o transporte coletivo, junto a pistas exclusivas que incentivarão o uso de transporte individual.

O segundo tópico do artigo fala da ausência de estudos feitos para a implantação do projeto. Segundo o A Tarde (2022a): “a Prefeitura, então sob gestão de ACM Neto, deu autorização para que as obras do modal fossem iniciadas, em 2018, sem que fosse apresentado nenhum tipo de estudo de viabilidade. Nem ambiental, nem de mobilidade, nem de impacto urbano, nem econômica. Ao ponto de os Ministérios Públicos Estadual e Federal ingressarem com Ação Civil Pública (ACP) conjunta contra a realização do empreendimento. O processo tramita na 14ª Vara Federal Cível.” (PORTAL A TARDE, 2022a)

Esta Ação Civil Pública, como dito no capítulo 2, foi indeferida. Ela acusa a Prefeitura de descumprimento de inúmeras exigências legais, acusações das quais as citadas pelo Portal são as que menos se sustentam. A ausência de a) Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de b) EVTEA e c) projeto de mobilidade (MPF, 2018), acusação comum aos críticos do BRT, baseava-se em uma tecnicidade. O conteúdo desses estudos estava incluso no EIA/RIMA<sup>36</sup> entregue ao próprio MP em 20/12/2016 (MPF, 2018); não havendo, assim, uma ausência das informações necessárias, apenas sua

---

<sup>36</sup> É o que revela uma análise das partes divulgadas (VOL I; VOL II, partes I e III e; VOL III) do EIA/RIMA. Até a presente data o volume II parte II e o volume IV não foram publicizados.

publicização com outro nome. Além disso, outros estudos e documentos, que não estavam presentes no EIA/RIMA, como os estudos de mobilidade e os termos de referência, foram publicados em 2019, tarde demais para uma avaliação técnica do projeto, que já estava na fase de construção, pela sociedade civil, mas três anos antes da reportagem.

Já as acusações d) ausência de significativa participação da população e e) ausência de publicidade de todo o processo licitatório estavam, como visto neste trabalho, corretas. A publicização e a participação referentes ao projeto BRT foram limitadas, entretanto, e infelizmente, como dito na introdução, é obrigatório a execução de apenas uma única audiência pública de caráter consultivo para obras deste tipo, que já havia sido realizada em 2014, tornando o empreendimento, no que tange a participação, legal. A não publicização dos dados, legalmente, é a acusação mais forte entre as duas, muitos documentos não estão disponíveis até hoje. De acordo com o próprio site do BRT, da Prefeitura de Salvador, dos 43 documentos relacionados ao projeto, apenas 23 estão disponíveis, a maioria destes – 14 – formando o anteprojeto de engenharia.

Das seis acusações restantes, a i) inexistência da outorga para uso do corpo hídrico, dentre outros ilícitos, é a que mais se configura como flagrante e inegável ilegalidade. O projeto, localizado nas bacias dos rios Camurugipe e Lucaia, iniciou sua construção sem apresentar as licenças legais requeridas, que deveriam ter sido concedidas pelo INEMA. O tamponamento destes dois rios (assim como a supressão da vegetação), executado para a instalação dos viadutos, só poderia ter sido feito com essa licença do órgão que, no entanto, ao tentar intervir, foi proibido de atuar nas obras pelo Tribunal Regional Federal, que determinou que o INEMA “se abstenha de emitir quaisquer outras notificações, ordens, intimações ou similares que tenham por objeto determinação ou recomendação de suspensão das atividades da obra licenciada pelo órgão competente na esfera municipal”. (SALVADOR, 2018)

O próximo ponto a ser destacado pelo A Tarde são os riscos ambientais que o projeto traria. Aqui, não há muito a acrescentar, os trechos a seguir, retirados do artigo do dia 18, são uma descrição bastante precisa dos impactos causados pela obra:

“As avenidas percorridas pela obra do BRT acolhiam um grande corredor ecológico que abrigava inúmeras espécies de fauna e flora e servia como abrigo e travessia para muitos animais”, afirma a gestora do movimento Canteiros Coletivos, Débora Didonê.

“Como em todas as obras invasivas da cidade, a Prefeitura não foi capaz nem mesmo de fazer o manejo de fauna. Cobras e outros animais foram

encontrados perdidos nas proximidades das obras desde o início dos cortes das árvores”, completa a gestora...

Trecho da ACP movida pelos MPs Federal e Estadual, baseada em pareceres técnicos, demonstram outros prejuízos para a cidade...

“A poluição visual e sonora aumentou com a derrubada das árvores, a poluição do ar também aumentou, tornando as pessoas mais receptivas a problemas respiratórios. A concepção da obra não levou em consideração o bem-estar que uma cidade mais arborizada proporciona, nem as vidas envolvidas com a existência das árvores e rios”. (PORTAL A TARDE, 2022a).

O penúltimo ponto do artigo, que versa sobre a possível insustentabilidade econômica do projeto, foi baseado em uma nota técnica do IAB-BA, de 2018. Segundo a nota, a demanda de viagens de transporte público na região não justificaria o gasto empregado. Nem na obra, tida ainda na época como “a mais cara do país”, nem na operação, cujo número de viagens previstos subutilizaria o sistema. Os argumentos desenvolvidos pelo IAB-BA, contudo, ainda que em tom de crítica, foram desenvolvidos com base nos estudos feitos pela Prado Valladares e presentes no EIA/RIMA de 2014. Estudos que, como lembra o inquérito civil do MPF (2018), não podem servir de base para análises de demanda, haja vista que eles foram confeccionados em 2013, antes da implantação do metrô, que partilhará duas estações com o BRT, quando este estiver completo. A demanda, portanto, pode ser ainda menor que a prevista pelo IAB-BA. O ideal teria sido a realização de novos estudos após o início do funcionamento do metrô, sem eles, apenas os próximos anos – e a conclusão do trecho 2 – podem responder as questões sobre a viabilidade do empreendimento

Por fim, o artigo comenta sobre as pistas para automóveis individuais que foram construídas junto ao sistema. Elenca dois problemas distintos neste tópico. O primeiro, baseando-se novamente na nota técnica do IAB-BA, trata do desvio da fonte de financiamento para o projeto. O regulamento que regia o orçamento a ser liberado pelo Ministério das Cidades exigia o uso exclusivo em sistemas de transporte público e, por isso, as duas pistas para transporte privado se configurariam em uso indevido deste dinheiro (IAB-BA, 2018). Como já visto anteriormente, este dinheiro do Ministério das Cidades nunca foi disponibilizado, “eliminando” este problema. O segundo problema foi a já comentada priorização do transporte individual em um mundo que caminha para o incentivo ao transporte público, algo que é, aliás, reconhecido pela prefeitura: “O novo modal visa melhorar a mobilidade dos cidadãos, incentivando o uso do transporte público e tornando mais rápido o trajeto em uma das principais regiões de tráfego da capital baiana” (SALVADOR, s/d); “por ser um transporte melhor, vai permitir que mais pessoas deixem os carros em casa para trabalhar” (G1, 2018). Frente a essas



declarações, a presença das duas faixas para transporte individual no projeto se torna ainda mais desconcertante e injustificável.

A prefeitura, em 2018, ao apresentar 10 razões em favor do BRT, em uma reportagem patrocinada veiculada em alguns meios de comunicação, como o jornal G1 (G1, 2018), preferiu ignorar a maioria dessas críticas e apostar em argumentos mais práticos e factuais, do tipo: “2 - Por circular em vias exclusivas e segregadas de tráfego, o BRT não vai pegar semáforo ou cruzamento. Por isso, ele vai fazer a ligação entre a Lapa e a região da rodoviária em apenas 16 minutos”. O único argumento apresentado que se direciona a alguma crítica levantada é o terceiro: “3 – Cerca de 340 mil pessoas circulam diariamente de ônibus comum na região por onde o BRT vai passar, com a utilização de 68 linhas. Além disso, 7 em cada 10 passageiros que utilizam ônibus em Salvador têm como ponto de partida ou destino a região por onde o BRT vai circular” que responde, indiretamente, os questionamentos sobre demanda.

A abordagem da prefeitura se direciona no sentido de apelar ao conforto, à praticidade e à velocidade proporcionados pelo sistema, em resumo, apelar para os resultados do projeto, ignorando seu planejamento. Evita, com isso, abrir a possibilidade de se questionar se esses mesmos resultados poderiam ter sido obtidos de outras formas, com outros projetos e outros traçados. É uma estratégia que visa inteiramente ao convencimento em detrimento do diálogo. Mesmo em questões que poderiam ter sido utilizadas pela prefeitura como um ponto em seu favor numa discussão, como o orçamento, que já havia sido reduzido em quase RS 200 milhões em 2018 (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2018), preferiu-se não dialogar. A postura da prefeitura, nesse sentido, foi semelhante à adotada nos protestos: ignorar qualquer barulho que se levantava contra a obra. Novamente, os riscos parecem não compensar, responder diretamente os críticos seria dar-lhes visibilidade e incentivar o debate, duas coisas cujo resultado poderia ser prejudicial à Prefeitura.

Essa pequena digressão não esgota as discussões acerca dos aspectos mais técnicos do projeto, e muitas delas, como dito, só poderão ser feitas no futuro, com o sistema já totalmente estabelecido. Espera-se apenas que ela contextualize algumas das falas e notícias apresentadas no capítulo 2, além de discutir um pouco sobre a veracidade dos argumentos utilizados nestes contextos. O que continua a ser importante, nesta pesquisa, é a participação popular e não a eficiência e a adequação do BRT em fazer o que se propõe. Se o sistema BRT é bom ou ruim, cabe ao leitor decidir.

## CONCLUSÃO

Na introdução deste trabalho foram feitas algumas perguntas que podem, agora, ser respondidas com maior segurança. As duas primeiras respostas serão mais diretas, a terceira exigirá um pouco mais de elaboração.

À pergunta: *São esses processos realmente participativos?* A resposta é: Não. Ao menos no que se refere ao sistema BRT de Salvador. O projeto foi concebido com base em estudos não divulgados, decidido sem um mínimo de deliberação popular e construído apesar de alguns questionamentos técnicos acerca de seus impactos nunca terem sido propriamente esclarecidos.

À pergunta: *O que acontece quando populações julgam ilegítimo um empreendimento?* No caso estudado, a oposição foi tão pequena que a pergunta se mostra um tanto inadequada. Fora um pequeno grupo, “as populações” não pareceram se importar muito. O BRT foi uma intervenção urbana multimilionária, acompanhada por diversos veículos de imprensa, sites, blogs e pesquisadores que mal agitou a cidade de Salvador. Mais uma, por sinal, este silêncio da população é comum em obras de infraestrutura que não afetem diretamente – com desapropriações, remoções e reformas – as vidas das pessoas.

À última: *Quais são as formas das práticas cotidianas da democracia?* Depende do que se considera cotidiano. O caso do BRT foi escolhido porque, na ótica da administração pública, o Sistema é mais uma obra cotidiana. Maior, sem dúvidas, melhor documentada também, mas a Prefeitura de Salvador está, a todo tempo, a fazer obras similares. Neste sentido de cotidiano o diagnóstico é desanimador, se em uma obra dessa importância a participação foi tão ínfima, o que dizer da participação nas dezenas de viadutos, elevados e passarelas que transformam Salvador em uma ‘cidade dos cupins’, nos dizeres do arquiteto Paulo Ormindó? (JORNAL A TARDE, 2022b).

Entretanto, se o sentido de cotidiano for o de vida cotidiana, que ocorre nos lugares em que vivem as pessoas e que expressa a rotina, os confrontos, os conflitos e as dissonâncias (SERPA, 2019, p.82), o diagnóstico é promissor. O soteropolitano está a postos para lutar por suas casas, praças, ruas e praias. Nessa escala, as obras de infraestrutura os convidam ao invés de os repelir. E não é só em Salvador, o caso das barragens em São Paulo, Paraná e Minas Gerais, estudado por Lemos (1999) e citado no capítulo 2, é disso um exemplo claro. Com suas pequenas propriedades ameaçadas, os trabalhadores rurais se uniram naquelas audiências com até 2000 participantes e múltiplas estratégias de apropriação que tanto contrastaram com as do BRT. De

protestos à participação institucionalizada, com, apesar e contra o Estado, o cotidiano dos lugares é povoado por uma democracia que, ainda que às vezes tímida, está viva. Já é mais do que se pode dizer do caso aqui estudado.

O espaço vivido se mostra, assim, uma poderosa fonte de mobilização social, tal qual os direitos sociais e o sistema representativo, ainda que com menos visibilidade. Fonte essa que está longe de se esgotar. A pergunta feita por Frémont, em 1976: “O problema da elaboração democrática do ordenamento do território está exposto. Estará, nalgum lugar do mundo, resolvido?” (FRÉMONT, 1980, p.255) continua tendo como resposta um sonoro não, mas o cotidiano traz esperanças.

Resta a dificuldade, ressaltada por Fremont e verificada neste trabalho, de transformar a criação do espaço em uma obra coletiva quando se passa da escala dos lugares vividos em direção a escalas geográficas mais abrangentes e abstratas. (FRÉMONT, 1980, p.255).

A dúvida do fim do capítulo 3, sobre o por que as populações não se envolvem em determinadas escalas demanda outra: como se pesquisa algo que está ausente? É possível identificar quem participa, e destas pessoas conhecer algumas que tenham interesse em ouvir e falar com o pesquisador. Mas a quem entrevistar para falar de ausência de participação? Como selecionar a amostra? quais resultados esperar? Uma pesquisa desse tipo dará algum resultado que valha a pena o tempo nela posto?

Novas investigações são necessárias ao fim desta pesquisa, mas os caminhos a seguir são incertos. Não que o caminho desta pesquisa tenha sido sem obstáculos e incertezas. Pesquisar é difícil, o tempo é limitado e o autor ainda está em processo de formação, mas acredita-se que os resultados apresentados aqui são, por ora, satisfatórios.

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA.

ALBA – Assembleia Legislativa da Bahia. **Ata da audiência pública de 18 de abril de 2017**. 26 de abril de 2017.

ALMEIDA, M.H.T. **Recentralizando a Federação?** Rev. Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n.º 2, jul./dez. 1999, p. 18-43

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. **O Estatuto da Cidade Comentado**. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

BARROS FILHO, Clóvis de. **Politização e Problemáticas**. In MONCLAIRE, Stéphane (coord). *A constituição desejada: SAIC: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 2v. p. 123-142.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 36. ed. Trad. Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2014.

BERLIN, Isaiah. **Two concepts of liberty**. In: *Liberty: incorporating four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 166-217.

BOLTANSKI, Luc. **On Critique: A sociology of emancipation**. Cambridge – Reino Unido: Polity Press, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da Crítica, Instituições e o Novo Modo de Dominação Gestonária**. Sociologia&Antropologia, Rio de Janeiro, volume 03.06, 2013, p. 441-463.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOLTANSKI, Luc; THEVENOT, Laurent. **The sociology of critical capacity**. European Journal of Social Theory, v. 2, n. 3, p. 359-377, 1999.

BOURDIEU, P. CHAMBOREDON, J. PASSERON, J. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia** – 7ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)> Acesso em 14/09/2022.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 27ª ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, Petrópolis, Vozes, 2010.

CAMARGO CORRÊA INFRA. **Nossas obras.** s/d. Disponível em: <<https://camargocorreainfra.com/nossas-obras/corredor-de-onibus-consorcio-brt-salvador/>> Acesso em 15/04/2023.

CAMPOS, L. A. **Qual capacidade crítica? Relendo Luc Boltanski à luz de Margaret Archer.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 31, n. 3, p. 719-740, 2016.

CARVALHO, I. M. M.; SANTOS, M. E. P. **Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora.** Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1033-1058, set/dez 2020

CARVALHO, J. M. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi.** 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 2ª ed. ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CORNELY, Seno. **Planejamento Tecnocrático: Diferença de estilo ou de substância?.** coletânea de textos – s/d

COMPAS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia: a Moral, o Direito e o Estado.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1983.

FERNANDES, E. **O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico Urbanística.** In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

FIGUEIREDO, L. V. **Instrumentos da administração pública consensual: A audiência pública e sua finalidade.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 11, ago/out 2007.

FRÉMONT, A. **A região, espaço vivido.** Coimbra: Livraria Almedina, 1980.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history?** Estados Unidos: The National Interest, No. 16 (Summer 1989), p. 3-18.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo.** São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998. – (Biblioteca básica)

\_\_\_\_\_. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia.** – 2ª tiragem – Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Paulo. C. C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

HABERMAS, Jurgen. Participação política. In CARDOSO, Fernando Henrique, e MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade.** São Paulo: Nacional, 1983. pág.375-388.

- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- IAB-BA. **Nota técnica No.:02/2018**. Salvador, 2018.
- ISNARD, Hildebert. **O Espaço Geográfico**. Coimbra: Editora Almedina, 1982.
- KLEIN, Steven. **Between Charisma and Domination: On Max Weber's Critique of Democracy**. *The Journal of Politics*, v. 79, n. 1, p. 179-192, 2016.
- LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. 5ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Ed. Centauro, 2011.
- LE MOS, Chélen Fischer de. **Audiências Públicas, Luta Social e Participação Democrática**. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 163-184, 1999.
- MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luis Felipe. **A Política econômica durante o Governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas**. In: PAULA, Marilene (Org.). **Nunca antes na história desse país? Um balanço das políticas do Governo Lula**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Böll, 2011.
- MONCLAIRE, Stéphane (coord). **A constituição desejada: SAIC: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 2v.
- MOURAD, Laila, N; REBOUÇAS, Thaís. **Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção**. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. **Salvador e os Descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: Construindo novas possibilidades**. EDUFBA, 2019.
- MPF – Ministério público Federal. **Inquérito Civil nº 1.14.000.000681/2018-01**. 2018
- NUNES, Débora. **Por uma pedagogia da participação popular**. *Organizações & Sociedade, [S. l.]*, v. 6, n. 16, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia da Participação – trabalhando com comunidades**. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.
- NUNES, Débora; TEIXEIRA, Marina. **Entre a pedagogia e a burocracia: notas sobre a (não) participação popular e a impossibilidade de controle social no Plano Salvador 500**. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. **Salvador e os Descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: Construindo novas possibilidades**. EDUFBA, 2019.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; MADEIRA, Lígia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?** *Revista Brasileira de Ciência Política*, ed. 35, p. 1-44, 2021.
- OUVINDO NOSSO BAIRO. 2021. Disponível em: <<http://www.ouvindonossobairro.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em 16/05/2023.
- PLANMOB. **Ata da audiência pública n. 02 de 2017**. 14 de novembro de 2017
- PONTUAL, P. C. **Por uma pedagogia da participação popular**. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, PÓLIS, 1994. 80p. (Publicações Pólis, 14)

PRADO VALLADARES ARQUITETOS; ENGIMIND. **Corredores de transporte público integrado lapa-lip-pituba: trecho 3**. Salvador, 2019.

PINHO, Hortensia Gomes. **O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: ANPUR, p. 1-15, 2017.

SALVADOR, BA. **BRT de Salvador**. [s/d]. Disponível em: <<http://brt.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em 14/04/2023.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4ª ed. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SCHUTZ, Alfred. Reflections on the problem of relevance. New Haven e Londres: Yale University Press, 1970.

SERPA, A. S. P. **Desocupa Salvador: um coletivo em rede construindo alternativas políticas para a cidade**. In: Milton Júlio de Carvalho Filho; Urpi Montoya Uriarte. (Org.). Panoramas Urbanos - Usar, viver e construir Salvador. 1ed.Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2014, v. , p. 205-230.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia dos espaços vividos**. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. O Desafio Metropolitano. Um estudo sobre a problemática Sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000

\_\_\_\_\_. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. 136 p.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**, in DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R. orgs. O processo de urbanização no Brasil, São Paulo: Fupam, Edusp, 1999, p.169-243.

VILLASANTE, Tomás R. **Estado, Sociedade e Programações Alternativas**. Revista Brasileira de Educação, nº. 10, jan./abr., 1999, p. 98-100

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1. 4ª ed. 3ª reimpressão. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2012.

## NOTÍCIAS.

ANP TRILHOS – Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre trilhos. **Dilma Rousseff deve anunciar VLT, BRT e obras em encostas de Salvador em agosto**, 24 de julho de 2015. Disponível em: <<https://anptrilhos.org.br/dilma-rousseff-deve-anunciar-vlt-brt-e-obras-em-encostas-de-salvador-em-agosto/>> Acesso em 14/04/2023.

ASTRAM Associação dos servidores de transporte e trânsito do município. **Correio 24 horas: Governo federal prefere uso de BRT na Paralela**, 01 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://astram.salvador.br/correio-24-horas-governo-federa/>> Acesso em 14/04/2023.

BAHIA JÁ. **DILMA EM SALVADOR: Prefeito lamenta que Dilma não libere verba do BRT**, 14 de agosto de 2015. 01 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://www.bahiaja.com.br/politica/noticia/2015/08/14/dilma-em-salvador-prefeito-lamenta-que-dilma-nao-libere-verba-do-brt,84530,0.html>> Acesso em 14/04/2023.

BAHIA NOTÍCIAS. **ACM Neto atribui lançamento do edital do BRT a apoio de Temer e Geddel**. 14 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.bahianoticias.com.br/noticia/204487-acm-neto-atribui-lancamento-do-edital-do-brt-a-apoio-de-temer-e-geddel.html>> Acesso em 15/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura inicia obras mais votadas no Ouvindo Nosso Bairro 2021**. 17 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.bahianoticias.com.br/noticia/263762-prefeitura-inicia-obras-mais-votadas-no-ouvindo-nosso-bairro-2021>> Acesso em 16/04/2023.

BBC. **#EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos**. 30 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45700013>> Acesso em 16/05/2023.

CNN. **1º de Maio tem atos pró-Lula e pró-Bolsonaro**. 01 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/1o-de-maio-tem-atos-pro-lula-e-pro-bolsonaro/>> Acesso em 16/05/2023.

CORREIO, **Com seis estações funcionando e de graça, Salvador inicia operação teste do BRT**. Sexta-feira, 30 de outubro de 2022. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/com-seis-estacoes-funcionando-e-de-graca-salvador-inicia-operacao-teste-do-brt/>> Acesso em 15/11/2022.

DIÁRIO DO TRANSPORTE. **Salvador recebe R\$ 215 milhões para obras do trecho 2 do BRT**, 02 de junho de 2021. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2021/06/02/salvador-recebe-r-215-milhoes-para-obras-do-trecho-2-do-brt/>> Acesso em 14/04/2023.

\_\_\_\_\_. **BRT de Salvador atinge 1 milhão de passageiros transportados em quatro meses e quando completo, deve atender a 360 mil por dia**, 24 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2023/02/24/brt-de-salvador-atinge-1-milhao-de-passageiros-transportados-em-quatro-meses-e-quando-completo-deve-atender-a-360-mil-por-dia/>> Acesso em 14/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Ministérios públicos querem suspensão imediata do BRT de Salvador**. 14 de junho de 2018a. Disponível em:



<<https://diariodotransporte.com.br/2018/06/14/ministerios-publicos-querem-suspensao-imediata-do-brt-de-salvador/>> Acesso em 17/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Justiça Federal nega pedidos de paralisação das obras do BRT em Salvador.** 11 de julho de 2018b. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2018/07/11/justica-federal-nega-pedidos-de-paralisacao-das-obras-do-brt-em-salvador/>> Acesso em 17/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Justiça derruba liminar da OAS e licitação do BRT de Salvador será retomada.** 23 de junho de 2017a. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2017/06/23/justica-derruba-liminar-da-oas-e-licitacao-do-brt-de-salvador-sera-retomado/>> Acesso em 17/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Liminar da OAS barra licitação do BRT de Salvador.** 09 de junho de 2017a. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2017/06/09/liminar-da-oas-barra-licitacao-do-brt-de-salvador/>> Acesso em 17/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Depois de disputas judiciais e adiamentos, obras do BRT de Salvador começaram hoje.** 29 de março de 2018. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2018/03/29/depois-de-disputas-judiciais-e-adiamentos-obras-de-brt-de-salvador-comecaram-hoje/>> Acesso em 27/05/2023.

FOLHA DE SP. **Blair convida FHC para "3ª Via".** 08 de abril de 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft08049810.htm>> Acesso em 27/05/2023.

\_\_\_\_\_. **FHC é convidado a "cúpula ideológica".** 26 de agosto de 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc26089918.htm>> Acesso em 27/05/2023.

G1. **Antes de ir a Barreiras, Dilma diz que não 'abandonou' BRT de Salvador,** 07 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/10/antes-de-ir-barreiras-dilma-diz-que-nao-abandonou-brt-de-salvador.html>> Acesso em 14/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Grupo realiza protesto contra obras do BRT e deixa trânsito lento em Salvador.** 06 de maio de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/grupo-realiza-protesto-contra-obras-do-brt-e-deixa-transito-lento-em-salvado.ghtml>> Acesso em 18/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Protestos pelo país têm 1,25 milhão de pessoas, um morto e confrontos.** 21 de junho de 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-tem-125-milhao-de-pessoas-um-morto-e-confrontos.html>> Acesso em 16/05/2023.

\_\_\_\_\_. **Protestos de domingo (13) foram o maior ato político da história do Brasil.** 14 de março de 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/03/protestos-de-domingo-13-foram-o-maior-ato-politico-da-historia-do-brasil.html>> Acesso em 16/05/2023.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura lista dez razões que explicam a implantação do BRT em Salvador.** 30 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/especial-publicitario/prefeitura-municipal-de-salvador/noticia/2018/08/30/prefeitura-lista-dez-razoes-que-explicam-a-implantacao-do-brt-em-salvador.ghtml>> Acesso em 27/05/2023.

JORNAL GGN. **OAB decide apoiar pautas do Movimento Desocupa**. 11 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/oab-decide-apoiar-pautas-do-movimento-desocupa/>> Acesso em 16/04/2023.

JORNALISTAS LIVRES. **Não ao BRT de Salvador**. 06 de junho de 2018. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/nao-ao-brt-de-salvador/>> Acesso em 18/04/2023.

MEU TRANSPORTE. **Salvador lança plano de transporte**. 2009. Disponível em: <<https://meustransporte.blogspot.com/2009/11/salvador-lanca-plano-de-transportes.html>> Acesso em 14/04/2023.

MOBILIZE BRASIL. **Em Salvador, depois do Metrô, a polêmica agora é sobre o sistema BRT**. 01 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/noticias/300/em-salvador-depois-do-metro-a-polemica-agora-e-sobre-o-sistema-brt.html>> Acesso em 14/04/2023.

\_\_\_\_\_. **BRT de Salvador é criticado por maioria em audiência pública**. 23 de maio de 2018a. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/noticias/11009/brt-de-salvador-e-criticado-por-maioria-em-audiencia-publica.html>> Acesso em 15/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Justiça rejeita pedidos para suspender BRT de Salvador**. 11 de julho de 2018b. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/noticias/11111/justica-rejeita-pedidos-para-suspender-brt-de-salvador.html?print=s>> Acesso em 16/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Salvador publica amanhã (31) edital do BRT Lapa-Iguatemi**. 30 de janeiro de 2017. Disponível em: <[https://www.mobilize.org.br/noticias/Noticia.aspx?noticia=10206&&fb\\_comment\\_id=1191858514265029\\_1191899047594309](https://www.mobilize.org.br/noticias/Noticia.aspx?noticia=10206&&fb_comment_id=1191858514265029_1191899047594309)> Acesso em 15/04/2023.

OGM – Ouvidoria Geral do Município. **Disque Salvador 156 fez mais de um milhão de atendimentos em dois anos**, s/d. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/noticias/1299-disque-salvador-156-fez-mais-de-um-milhao-de-atendimentos-em-dois-anos>> Acesso em 16/04/2023.

O TEMPO. **As diferenças do terrorismo em Brasília com protestos de 2013 e 2017; entenda**. 10 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/brasil/as-diferencas-do-terrorismo-em-brasilia-com-protestos-de-2013-e-2017-entenda-1.2794755>> Acesso em 16/05/2023.

PORTAL A TARDE. **Liberação de verba para BRT em Salvador é assinada**. 15 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.obmobsalvador.org/post/libera%C3%A7%C3%A3o-de-verba-para-brt-em-salvador-%C3%A9-assinada>> Acesso em 15/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Obra do BRT Salvador tem o valor mais alto entre várias capitais do País**. 20 de abril de 2018a. Disponível em: <<https://bahia.ba/salvador/obra-do-brt-tem-valor-mais-alto-entre-capitais-do-pais/>> Acesso em 16/11/2022.

\_\_\_\_\_. **Promotora pedirá anulação de licença prévia de obra do BRT**. 04 de agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.obmobsalvador.org/post/promotora-pedir%C3%A1-anula%C3%A7%C3%A3o-de-licen%C3%A7a-pr%C3%A9via-de-obra-do-brt>> Acesso em 14/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Grupo protesta contra a derrubada de árvores para instalação do BRT.** 22 de abril de 2018b. Disponível em: <<https://www.obmobsalvador.org/post/grupo-protesta-contra-a-derrubada-de-%C3%A1rvores-para-instala%C3%A7%C3%A3o-do-brt>> Acesso em 18/04/2023.

\_\_\_\_\_. **Grupo realiza terceiro protesto contra BRT de Salvador.** 06 de maio de 2018c. Disponível em: <<https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/grupo-realiza-terceiro-protesto-contra-brt-de-salvador-958132>> Acesso em 18/04/2023.

\_\_\_\_\_. **A cidade dos cupins.** 17 de abril de 2022a. Disponível em: <<https://www.obmobsalvador.org/post/a-cidade-dos-cupins>> Acesso em 16/04/2023.

\_\_\_\_\_. **BRT chega com atraso e é o mais caro já construído no Brasil.** 18 de setembro de 2022b. Disponível em: <<https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/brt-chega-com-atraso-e-e-o-mais-carro-ja-construido-no-brasil-1206611>> Acesso em 27/05/2023.

SALVADOR, BA. Justiça Federal determina que o Inema não interfira mais nas obras do BRT. 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.pgms.salvador.ba.gov.br/portalpgms/blog/2018/12/07/justica-federal-determina-que-inema-nao-interfira-mais-nas-obras-do-brt/>> [Acesso em 27/05/2023.](#)